

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Oleh :

MUHLIS LAKSMANA PUTRA

No. Mahasiswa: 12410468

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2019**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh :

MUHLIS LAKSMANA PUTRA

12410468

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2019**

HALAMAN PENGESAHAN
TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN



IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing
Skripsi Untuk Diajukan Kedepan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran



Yogyakarta, 9 Januari 2019

Dosen Pembimbing Skripsi

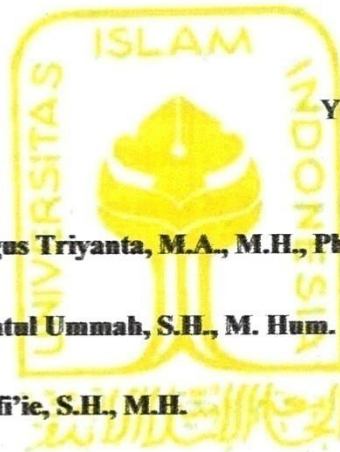

Karimatul Ummah S.H., M.Hum.

NIP: 924100104



**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran
Pada Tanggal 19 Februari 2019 dan Dinyatakan **LULUS**



Yogyakarta, 19 Februari 2019

Tim Penguji

1. **Ketua : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**
2. **Anggota : Karimatul Ummah, S.H., M. Hum.**
3. **Anggota : M. Syafi'ie, S.H., M.H.**

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H)

NIR/NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN TELAH MELAKUKAN
REVISI/PERBAIKAN TUGAS AKHIR**



Yang Bertanda Tangan dibawah ini, saya

Nama : Muchlis Laksmana Putra

NIM : 12410468

Ujian Tanggal : Selasa, 19-02-2019

Telah melakukan dan menyelesaikan Revisi/Perbaikan tugas akhir saya
sebagaimana yang dinyatakan oleh Tim Penguji Tugas Akhir.

Perbaikan Tugas Akhir tersebut telah selesai dan disetujui oleh dosen penguji
dan dosen Pembimbing Tugas Akhir.

Yogyakarta, 20 Februari 2019

Saya

Muchlis Laksmana Putra

Menyetujui

Telah Melakukan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir

Tim Penguji

1. Ketua : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D
2. Anggota : Karimatul Ummah, S.H., M.Hum
3. Anggota : M. Syafi'ie, S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Karimatul Ummah, S.H., M.Hum

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Muchlis Laksmana Putra

No. Mahasiswa : 12410468

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yangtelah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah in adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut. Selanjutnya berkaitan

dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak

saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Yogyakarta, 18 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,



(Muchlis Laksana Putra)

NIM. 12410468

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muchlis Laksmna Putra
2. Tempat Lahir : Amuntai
3. Tanggal Lahir : 16 Mei 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jl. Sidokabul No. 16, Sorosutan, Umbulharjo,
Yogyakarta 55162
7. Alamat Asal : Jl. Rakha Rt 01 Rw 01, Pamintangan, Amuntai
Utara, Hulu Sungai Utara, Kalimantan Selatan
8. Identitas Orang/Wali
 - a. Nama Ayah : H. M. Yunan
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Hj. Purnamawati
Pekerjaan Ibu : Guru PNS
9. Alamat Wali : Jl. Rakha Rt 01 Rw 01, Pamintangan, Amuntai
Utara, Hulu Sungai Utara, Kalimantan Selatan
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Pamintangan Amuntai Utara
 - b. SLTP : SMP Negeri 1 Amuntai Tengah
 - c. SLTA : SMA Negeri 1 Amuntai Tengah
11. Hobby : Gaming, Traveling Kuliner Nusantara

Yogyakarta, 18 Januari 2019

Yang Bersangkutan



(Muchlis Laksmna Putra)

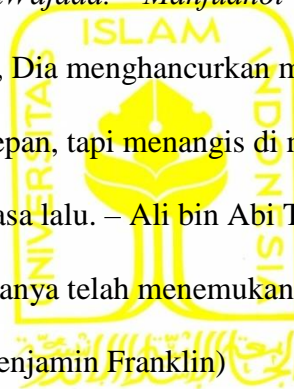
NIM. 12410468

“Man JaddaWajada. – Mahfudhot”

(Betapa bodohnya manusia, Dia menghancurkan masa kini sambil
mengkawatirkan masa depan, tapi menangis di masa depan dengan
mengingat masa lalu. – Ali bin Abi Thalib)

(Aku tak gagal dalam ujian. Aku hanya telah menemukan 100 cara yang salah. _

Benjamin Franklin)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan teruntuk

Baak Ibu Tersayang,

Kakak dan adiku tersayang,

Serta Calon Istriku Tercinta,

Yang selalu mendo'akan dan mendukungku dalam penyelesaian Tugas akhir ini

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh

Puji syukur dengan mengucap *Alhamdulillah* kehadiat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyusun serta menyelesaikan Tugas Akhir sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum ada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**. Tidak lupa shalawa serta Salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Penulis hukum ini secara garis besar memaparkan mengenai perlindungan hukum terhadap gelandangan dan pengemis. Dikarenakan peraturan daerah

dalam melindungi gelandangan dan pengemis belumlah efektif. Dan atas dasar inilah penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dikarenakan semakin berkembangnya pertumbuhan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta.

Penulis dalam menyusun serta menyelesaikan penulisan hukum ini, banyak mendapat bimbingan keilmuan, pengarahan-pengarahan atau petunjuk, bantuan maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada:

1. Allah SWT yang maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan perlindungan dan kemudahan dalam hal.
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Drs., Dr. Muntoha, S.H., M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
5. Ibu Karimatul Ummah, S.H., M.Hum., selaku Ketua Departemen Hukum Dasar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan sekaligus selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya

dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing maupun memberikan pengarahan-pengarahan selama 2 tahun ini dalam penyusunan Penulisan Tugas Akhir hingga selesai.

6. Kedua orang tua, Bapak dan Ibu tersayang M.Yunan dan Purnamawati yang selama ini banyak sekali memberikan dukungan baik materiil maupun non-materiil berupa dorongan, nasehat, mendo'akan dan sebagainya kepada penulis, selama menempuh studi hingga mencapai keberhasilan dalam menyelesaikan studi.
7. Kakak dan Adik yang sangat penulis cintai dan sayangi, Agus Permana Kartanegara dan Putri Selvia Ontari, terima kasih atas kebersamaan, kasih sayang, saran dan motivasi yang diberikan.
8. Ana Fiteriya yang selalu menemani, mendukung dan memberikan motivasi dalam menyelesaikan penulisan Tugas Akhir ini.
9. Sahabat Ikhlas Penulis KM HSU YOGYAKARTA, Asrama Putra Candi Agung dan Asrama Putri Candi Agung yang telah mengajarkan penulis untuk selalu ikhlas dan selalu bersemangat dalam mengerjakan penulisan Tugas Akhir ini.
10. Semua pihak yang telah membantu kelancaran skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahumma"amin*. Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu Penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan. Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua. Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 18 Januari 2019

Penulis,



(Muchlis Laksana Putra)

NIM. 12410468

DAFTAR ISI

BAB		I
	PENDAHULUAN.....	
1	
A. Latar		Belakang
	Masalah.....	1
B. Perumusan		
	Masalah.....	
	...5	
C. Tujuan		
	Penelitian.....	
5	
D. Kerangka		Konseptual
6	
E. Metode		Penelitian.....
19	
BAB II	TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH, PENEGAKAN	
	HUKUM GELANDANGAN DAN	
	PENGEMIS.....	21
A. Tinjauan	tentang	Peraturan
	Daerah.....	21

B. Tinjauan	tentang	Penegakan	
Hukum.....			48
C. Tinjauan	tentang	Gelandangan	dan
Pengemis.....			60
D. Tinjauan tentang Hukum Meminta-Minta (Mengemis) Dalam			
Syari'at			
Islam.....			
.....			68

BAB III **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DAERAH ISIMEWA YOGYAKARTA.....**
.74

A. Gambaran Umum Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta			
Nomor	1	Tahun	
2014.....			
.....			74
B. Materi Muatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor			
1		Tahun	
2014.....			
.....			84

C. Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Hukum Di Daerah Istimewa Yogyakarta.....90

D. Faktor-Faktor Yang Berperan Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta.....98

BAB IV

PENUTUP.....
.....110

A. Kesimpulan.....
.....110

B. Saran.....
.....111

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Sosiologi Hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kualitatif. Penelitian dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa jika dilihat dari karakteristik masalah, implementasi peraturan daerah istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY maka Dinas Sosial DIY telah berupaya melakukan kegiatan sesuai isi yang ada di dalam perda yang berupa upaya preventif, upaya koersif, upaya rehabilitasi dan upaya reintegrasi sosial. Peran masyarakat dalam menerapkan peraturan ini sangat diperlukan agar tidak ada lagi terjadi pengelandangan dan pengemisan di DIY, seperti halnya tidak memberikan sesuatu kepada gelandangan dan pengemis apabila mau memberi sesuatu langsung kepanti-panti yang menampung gelandangan dan pengemis di DIY. Faktor pendukung yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis yaitu Adanya Regulasi (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014), Terjalannya kerjasama antara Pemerintah DIY dan perusahaan swasta, Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina gelandangan dan pengemis di DIY, Tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan gelandangan dan pengemis di DIY dan Anggaran Yang Memadai.

Sedangkan faktor penghambat yaitu Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi, Kemiskinan, Perubahan sosial dan Kondisi sosial.

Kata Kunci : Implementasi, Peraturan Daerah, Gelandangan dan Pengemis.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti pangan dan sandang, perumahan, kesehatan atau kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggungjawab, rasa keadilan dan keseimbangan antara keduanya, bahwa pembangunan itu merata di seluruh tanah air dan benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tuntutan dan cita-cita kemerdekaan kita.

Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan tujuan perjuangan bangsa kita ialah terwujudnya masyarakat adil dan makmur atau kesejahteraan umum, dan langkah utama untuk mencapai tujuan itu adalah pelaksanaan keadilan sosial. Keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara demi terwujudnya kesejahteraan untuk membagi beban dan manfaat kepada para warga negara secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat yang lemah, dan di lain pihak untuk memberikan kepada masyarakat termasuk negara apa yang menjadi haknya.

Pemerintah sebagai pemimpin negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan rakyat, dalam rangka itu berhak dan wajib memungut pajak kepada warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin agar setiap warganya mencapai kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan.

Ditelaah lebih mendalam pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea IV menjelaskan antara lain: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia”.

Ketentuan tersebut menunjukkan keaktifan pemerintah kita dalam memberikan hukum warga negara sesuai dengan hak-hak mereka, guna mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya, sebagai mana dijamin secara pasti oleh Konstitusi Negara di bawah Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat (2) menyebutkan: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Ini menunjukkan betapa tinggi hasrat dan martabat bangsa Indonesia untuk memajukan bangsanya, demi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial ditegaskan tujuan itu dapat dicapai apabila masyarakat dan negara dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya

serta menyeluruh dan merata. Kesejahteraan sosial itu sendiri dibatasi sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan bathin. Ini memungkinkan setiap warga untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya.

Berdasarkan rumusan-rumusan yang menitikberatkan pada usaha kesejahteraan, ini mencerminkan negara kita merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*) modern. Konsekuensi sebagai negara kesejahteraan modern seperti negara-negara kesejahteraan lainnya mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam mengusahakan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya tanpa terkecuali.

Perubahan sosial yang berlangsung sangat cepat di samping membawa manfaat bagi masyarakat juga telah menimbulkan dampak berupa munculnya berbagai masalah sosial seperti gelandangan dan pengemis, tuna susila, tindak kriminal, HIV/AIDS, penyalahgunaan Napza dan kemiskinan. Menurut data, keluarga miskin pada tahun 2010 berjumlah 3.199.671 orang pada tahun 2012 menjadi 6.881.102 orang, hal ini berarti mengalami kenaikan kurang lebih 115%. Khususnya masalah gelandangan dan pengemis pada tahun 2000 berjumlah 62.646 orang pada tahun 2002 menjadi 85.294 orang, berarti mengalami kenaikan sekitar 18%.¹

Krisis multidimensional yang terjadi di Indonesia menyebabkan jumlah gelandangan dan pengemis meningkat pesat, tetapi di lain pihak

¹Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial, 2013, hlm. 1.

kemampuan pemerintah Indonesia terbatas. Oleh karena itu, peran aktif dari masyarakat dalam pelayanan dan rehabilitasi sosial, gelandangan dan pengemis perlu ditingkatkan.

Kondisi kemiskinan yang menahun di desa dengan segala sebab dan akibatnya, seperti antara lain desa yang tidak lagi memberi lapangan pekerjaan dengan penghasilan yang memadai, lahan yang semakin menyempit, sementara jumlah penduduk desa terus bertambah, menyebabkan perpindahan penduduk desa menuju kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang lebih baik. Mereka yang umumnya berusia muda dan produktif ini ternyata rata-rata tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai. Ini berakibat pada sulitnya mereka memperoleh pekerjaan, kemudian menganggur dan menjadi gelandangan pengemis.

Berbagai upaya telah dilakukan baik oleh pemerintah pusat dan daerah maupun masyarakat baik secara sendiri-sendiri ataupun bekerja melalui berbagai program namun hasilnya belum optimal. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan yang pada Pasal 43 ayat (3) dinyatakan bahwa “setiap orang dilarang memberikan bantuan uang di jalan atau tempat umum kepada anak yang hidup di jalan”. Selanjutnya pada awal tahun 2014 Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis. Penjelasan Pasal 12 ayat (2) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Unit Pelaksana Teknis Daerah

yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi sosial gelandangan pengemis” adalah unit kerja di bawah Dinas Sosial yang melakukan upaya-upaya pemberdayaan gelandangan psikotik.

Salah satu Dinas Sosial yang melaksanakan Perda tersebut adalah Dinas Sosial DIY. Dinas Sosial DIY sendiri dalam penanganan gelandangan dan pengemis melakukan beberapa upaya yang sesuai dengan Perda. Upaya tersebut meliputi upaya prventif, koersif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 di tinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY?
2. Faktor-faktor yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di DIY?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis mengadakan penelitian dengan tujuan untuk:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di DIY.

D. Kerangka Konseptual

1. Peraturan Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya.²

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu harus dibuat rancangan Peraturan Daerah tersebut yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang

² A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992, hlm. 3-4.

perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.³

Untuk membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinnya dari beberapa kumpulan Fakta-Fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi Peraturan Daerah dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam kehidupan bermasyarakat sangat penting, karena apa yang terjadi justru tujuan hukum terletak pada penegakan hukum itu. Ketertiban akan dapat terwujud dalam kenyataan jika hukum dilaksanakan. Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Penegakan hukum adalah kata Indonesia untuk *law enforcement*. Dalam bahasa Belanda dikenal

³Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

rechtstopassing dan *rechtshandhaving*. Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti suatu peraturan hukum.⁴

Penegakan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum, ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkei*).⁵ Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum. Apa yang harus terjadi menyusul peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pengolahan logika. Menegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.⁶

Istilah penegakan hukum dalam bahasa Indonesia membawa kepada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat, bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja.⁷ Menurut Satjipto Rahardjopenegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.⁸ Secara konsepsional, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa inti dari penegakan hukum terletak pada keinginan menyasikan hubungan nilai-nilai yang

⁴Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publising, Yogyakarta, 2010, hlm.191.

⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm.160.

⁶Satjipto rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Jakarta, 2003, hlm.15.

⁷Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 48.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publising, Yogyakarta, 2009, hlm. 24.

terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantab, mengejawatkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁹

Penegakan hukum tidak berada dalam suatu wilayah yang kosong. Penegakan hukum terjadi dan berlaku ditengah-tengah masyarakat. Lebih jauh perlu dimengerti bahwa penegakan hukum bukan sekedar berada ditengah-tengah masyarakat, melainkan dapat dipengaruhi oleh keadaan dan interaksi sosial yang terjadi dalam masyarakat. Penegakan hukum yang benar dan adil tidak semata-mata ditentukan oleh kehendak pelaku hukum sebagai “ratu adil” tetapi juga kemauan dan kemampuan masyarakat untuk berupaya memperoleh perlakuan hukum yang benar dan adil. Dengan perkataan lain penegakan hukum yang adil ditentukan juga oleh kesadaran dan partisipasi masyarakat, bukan semata-mata keinginan pelaku penegakan hukum.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pengertian hukum dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya dan ditinjau dari subjeknya:¹¹

a. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajaeali Pers, Jakarta, 2010, hlm .5.

¹⁰ Bagir Manan, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun Ke XX No.241 November 2005, hlm.8.

¹¹ Jimly asshiddiqe, “*Penegakan Hukum*” dalam [http://jimly.com/makalah /nama file/ 56/ penegakan hukum.pdf](http://jimly.com/makalah_nama_file/56/penegakan_hukum.pdf)

oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan daripada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegakan hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

b. Pengertian penegakan hukum ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan 'penegakan hukum' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah 'penegakan peraturan' dalam arti sempit.

Hukum mengatur masyarakat secara patut dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang diharuskan ataupun yang diperbolehkan dan sebaliknya, hukum dapat mengkualifikasikan sesuatu perbuatan sesuai dengan hukum atau

mendiskualifikasikannya sebagai perbuatan melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum bukan merupakan masalah, yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melanggar hukum. Baik perbuatan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrech in potentie*). Perhatian dan penggarapan perbuatan itulah yang merupakan penegakan hukum. Terhadap perbuatan melanggar hukum tersedia sanksi.

3. Gelandangan dan Pengemis

Definisi pengemis menurut KepMenSos. No 80/HUK/2010 tentang panduan perencanaan pembiayaan pencapaian standar minimal (SPM) bidang sosial daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota bagian tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Sedangkan anak jalanan menurut KepMenSos. No 80/HUK/2010 adalah Anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran dijalanan maupun ditempat-tempat umum.

Larangan untuk mengemis atau menggelandang juga diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

Pasal 504 KUHP:

- (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.

(2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP

(1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan penggelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

(2) Penggelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Definisi penggelandangan dan pengemisan menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis sebagai berikut:

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Penggelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum.

Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pengemis adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut penulis menyimpulkan bahwa gelandangan adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Pengemis adalah seorang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup mengembara dan sekaligus mengemis. Oleh karena tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, ada beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu:¹²

- a. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- d. Faktor sosial budaya, hal ini di dukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:¹³

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
- b. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

¹² Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005, hlm. 7-8.

¹³*Ibid*

c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

Awalnya, kemiskinan merupakan pilihan hidup seseorang atau sekawanan komunitas untuk memilih realitas kepapaan berdasarkan pandangan nilai tertentu. Kemiskinan yang semula sebagai pilihan sukarela menjadi pilihan terpaksa akibat berbagai hal yang bersifat kelembagaan dan spesialisasi kerja atau karena ketertundukkan secara fisik. Maka kemiskinan pun semakin menjadi rumit. “Di zaman feodal, dimana kerajaan-kerajaan tumbuh kembang, fenomena kemiskinan semakin kompleks”.¹⁴

Realitas kemiskinan telah menemukan bentuk historisnya di negeri ini sejak zaman kolonial, terutama ketika pemerintah kolonial Belanda menyediakan lahan di atas tanah jajahan untuk pengembangan perkebunan-perkebunan besar. Bentuk historis itu bercirikan kekuatan kuasa kapitalis Belanda menjajah negeri ini dan sekaligus memantapkan monopoli atas tanah dan tenaga kerjanya melalui politik agraria yang didasarkan pada *Agrarisch Wet* (1870).

Belanda mengambil kekayaan negeri ini melalui dan bersama kekuatan kapitalisme negara-negara Eropa lainnya atas perdagangan tanaman komoditi ekspor. Sejak saat itu sampai dengan kalahnya Belanda oleh kekuatan Jepang,

¹⁴www. gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam, Jakarta, 2003, diakses Pada Tanggal 18 Oktober 2016.

perkebunan-perkebunan besar telah dikembangkan dengan konsentrasi di wilayah pulau Jawa dan Sumatera, dan sejak saat itu pula, realitas kemiskinan semakin meluas ketika ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah terjadi, serta ribuan penduduk dipaksa dan terpaksa bekerja sebagai buruh tani, kuli kontrak ataupun sebagai petani penggarap di atas lahan lahan perkebunan-perkebunan besar itu.¹⁵

Soetandyo Wignjosoebroto mengatakan bahwa Tahun 1840 sebagai awal terhadap perkembangan hukum kolonial karena Tahun 1840-an adalah dasawarsa dimulainya realisasi kebijakan-kebijakan kolonial yang baru sehubungan dengan bermulanya secara nyata kemenangan ide-ide liberal dalam politik pemerintahan Belanda. Kebijakan-kebijakan sebelum Tahun 1850-an adalah kebijakan-kebijakan yang didominasi oleh motif-motif dan sikap yang “*based-with some notable exception-on European self-interest and indifference to the indigenous legal order*” atau motif-motif dan sikap yang cuma hendak mementingkan kepentingan-kepentingan orang-orang pendatang Eropa dan mengabaikan kebutuhan hukum masyarakat pribumi.¹⁶

Kemiskinan di masa Hindia Belanda mulai menunjukkan wajah ekstrimnya, di mana banyak terjadi enclave. Politik tanam paksa dan komoditas perkebunan telah menimbulkan penurunan kemakmuran/kesejahteraan rakyat. Di wilayah-wilayah dengan sistem

¹⁵www.gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gapri/Oxfam, Jakarta, 2003, diakses pada tanggal 18 Oktober 2016.

¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, Dari *Hukum kolonial Ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 5.

perkebunan dengan modal besar terdapat daerah-daerah kantong kemiskinan dan bahkan di beberapa daerah terjadi kelaparan.

Berbagai laporan dan studi dilakukan pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian membuahkan kebijakan politik etis. Programnya seperti diketahui, memang dalam beberapa hal menghilangkan kelaparan yang ekstrim. Kantong buruh makin banyak dan meluas, tidak hanya di Jawa. Di daerah Sumatera Timur juga berlangsung proletarisasi. Kebijakan ini telah menjadikan masyarakat dipekerjakan secara paksa (kerja rodi) bahkan penangkapan masyarakat yang melawan terhadap kebijakan yang ditetapkan pemerintah Hindia Belanda untuk dijadikan pekerja.¹⁷

Pada masa inilah Indonesia mengalami kemiskinan bukan sekedar sebagai gejala nasional, tetapi sudah terintegrasi ke dalam sistem dunia yang sedang bergerak cepat, yakni kapitalisme yang diboncengi kolonialisme dan imperialisme. Kemiskinan di sekitar perkebunan tersebut bukan sekedar manifestasi lebih lanjut dari lapisan dan formasi sosial yang tidak adil, melainkan juga akibat kebijakan Hindia Belanda yang dipengaruhi oleh sistem kapitalisme global yang sedang ganas-ganasnya berkembang.¹⁸

Ketika proklamasi kemerdekaan terjadi, semestinya masalah-masalah di atas dapat diselesaikan. Namun karena kemerdekaan itu tidak hanya dicapai melalui perjuangan dengan senjata tetapi juga melalui perundingan-perundingan antara pemerintahan baru dengan Belanda dan sekutunya, maka

¹⁷ www.gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam

¹⁸ www.gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam, Jakarta, 2003, diakses pada tanggal 18 Oktober 2016.

segala upaya untuk lepas dari kemiskinan dan keterbelakangan menjadi lambat. Belum lagi, pemerintah Belanda tetap berkeinginan mempertahankan dan memiliki kembali investasi modal besar dari kalangan pengusaha Eropa atas lahan-lahan perkebunan. Sementara itu, pemerintahan baru di bawah Soekarno dan Hatta sendiri juga berkepentingan besar atas lahan-lahan perkebunan besar itu hingga munculnya kebijakan nasionalisasi. Akibatnya masalah ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian tetaplah bertahan, dan itu berarti formasi kemiskinan tetap juga bertahan.

Ikhtiar menghapus situasi ini melalui UU Pokok Agraria dan kebijakan landreform justru berujung pada kenyataan pahit hingga klimaksnya pada tahun 1965, ketika realitas kemiskinan dan upaya-upaya untuk mengatasinya dijadikan perang politik ideologi untuk perebutan kekuasaan. Kemiskinan tersebut menyebabkan timbulnya gelandangan dan pengemis sebagai pilihan hidup, atau karena politik hukum yang belum dapat menyentuh kebutuhan-kebutuhan rakyat, sehingga menjadi pengemis adalah karena keterpaksaan akibat beban ekonomi tidak dapat ditanggulangi oleh masyarakat.

Dibutuhkan ide hukum nasional dengan pementingan regulasi kehidupan ekonomi (secara selektif lewat perundang-undangan nasional yang terkodifikasi dan terunifikasi secara terbatas) karena hukum adalah sarana penting guna mempertahankan ketertiban. Perintisan upaya memfungsionalkan hukum untuk pembangunan ekonomi merupakan suatu upaya pembangunan ekonomi masyarakat, sebagai wujud dari negara kesejahteraan.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan, maka diadakan penelitian sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum dan upaya penanganannya di DIY

2. Subjek Penelitian

- a. Bapak Ir. Baried Wibawa Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY.
- b. Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA.
- c. Ibu Widodo, 34 tahun, Pengemis DIY.
- d. Ibu Asih, 29 tahun, Pengemis DIY.

3. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung melalui hasil wawancara dengan narasumber.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang terdiri dari:
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa buku seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Belanda dan Kamus Bahasa Inggris.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu dilakukan dengan cara melakukan tanya jawab dengan narasumber berdasarkan daftar pertanyaan yang sudah dipersiapkan sebelumnya secara sistematis.
- b. Kepustakaan, yaitu dengan cara mempelajari dan menelaah bahan-bahan hukum primer maupun sekunder.

5. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan Yuridis Sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan melihat masalah yang diteliti dalam pandangan masyarakat.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan dan di lapangan setelah diseleksi berdasarkan permasalahan, dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku kemudian disusun secara sistematis, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh gambaran atas jawaban permasalahan.

BAB II

TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH, PENEGAKAN HUKUM, GELANDANGAN DAN PENGEMIS

A. Tinjauan tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya.¹⁹

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu dibuat rancangan Peraturan Daerah

¹⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992, hlm. 3-4.

tersebut yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan, Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa: Menciptakan Undang-undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang amatir yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hal-hal di atas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.²⁰

Untuk membuat Peraturan Daerah yang baik, dikehendaki yang membuat mencari dan menemukan intisarinnya dari beberapa kumpulan Fakta-Fakta yang sudah tumbuh sejak lama menuangkannya didalam bentuk Peraturan yang singkat tetapi jelas. Isi Peraturan Daerah dituangkan dalam suatu bentuk dan dengan bahasa yang sopan, baik dan mudah dipahami oleh semua orang dan disusun secara sistematis.

²⁰Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:²¹

- a. *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- b. *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- c. *Lex superiori derogat lex inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang

²¹ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan: Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm.130.

lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.

- d. *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e. *Lex nimenem cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.
- g. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, maka perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu antara lain:
 - 1) Keterbukaan dalam proses pembuatanya
 - 2) Pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan

perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:²²

a. Asas tujuan jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*)

Ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, dan juga tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

h. Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)

Asas perlunya pengaturan timbul karena selalu ada alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan alternatif lain dalam pengaturan.

i. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)

Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan ditegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.

j. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)

Asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai macam aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakan tersebut melalui penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggar peraturan.

²²<http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>, diakses 10 Maret 2017.

k. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

Adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas material meliputi:²³

a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).

Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.

b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)

Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, terlebih bagi orang yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

c. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)

Asas ini mendasari bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan

²³ Pasal 5 dan penjelasannya, UU No 10 Tahun 2004.

kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*)

Asas kepastian hukum merupakan asas yang mendasar, karena merupakan salah satu sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu, setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apabila yang bersifat pembebanan (seperti, pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan.

e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individueelerechtsbedeling*)

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan atau Perda dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini sebaiknya diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegaskan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variabel masing-masing dalam perannya yang terkait dengan

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:²⁴

(1) Kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada 4 Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

(3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan

²⁴ Hassan Suryono, *op.cit.*, hlm.167-168.

(4) Dasar dilaksanakan

Dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

(6) Kejelasan rumusan

Dimaksud dengan kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(7) Keterbukaan

Dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa alam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang sangat terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan “kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.

Menurut Pasal 137 dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;

4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

Pada setiap pembentukan Peraturan Daerah, serta produk hukum lainnya harus memperhatikan Asas-asas tersebut, yang telah merupakan kaedah. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan sebagai landasan/kaedah pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah adalah sebagai berikut:²⁵

- a. Landasan Yuridis

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan Peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), karena akan menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat dari pembuat produk-produk hukum.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu.

²⁵*Ibid*, hlm. 24.

- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 5) Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

b. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi.

c. Landasan Filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan “*rechtsidee*” dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya

setiap kali akan membentuk hukum atau perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkul dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

3. Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masih perlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, dapat dilaksanakan secara bertahap, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.²⁶

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum yang lebih rendah

²⁶Progo Nurdjuman, *Penyusunan Perda, Proses dan Permasalahannya*, Makalah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 12.

bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre* atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” kehendak yang kuasa.²⁷

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu²⁸ :

- a. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.
- b. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap *public* atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat fleksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku.²⁹

²⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.201-202.

²⁸ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.166.

²⁹ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139.

a. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*)

Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundang-undangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

b. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*)

Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hukum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persyaratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*)

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan beberapa pengertian sumber hukum positif di Indonesia, yaitu, Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.³⁰ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.³¹

³⁰Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 3.

³¹*Ibid*, angka 4.

Proses pembentukan Peraturan Daerah dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah itu dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Negara berdasarkan demokrasi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah sangat diperlukan dan perlu dipertahankan supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsinya sebagai wahana untuk melaksanakan Demokrasi, sehingga dengan demikian prakarsa untuk mengatur suatu hal atau materi Peraturan Daerah tidak saja tergantung pada Kepala Daerah, melainkan prakarsa itu datang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Wakil Rakyat yang membawakan Aspirasi Rakyat yang diwakilinya.

Proses pembuatan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:³²

- a. Adanya instruksi/petunjuk dari presiden, menteri, atau dalam bentuk surat edaran yang ditujukan kepada Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Instruksi/petunjuk tersebut sebagai Dasar Hukum atas pertimbangan untuk dibuatnya suatu Peraturan Daerah.
- b. Adanya petunjuk/pengarahan/disposisi Kepala Daerah, atas usul suatu instansi lain di Daerah yang menyangkut kewenangan pembuatan suatu Peraturan Daerah.

³² Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 37.

- c. Adanya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka pembuatan suatu Peraturan Daerah.
- d. Adanya instruksi/petyunjuk/penugasan dari pembuatan Peraturan Daerah atau Kepala Daerah yang ditujukan kepada suatu Dinas/Sekretariat Daerah.

Pada penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah diperlukan adanya proses penyimpanan bahan yang melalui beberapa tahapan-tahapan sebagai berikut:³³

- a. Ditugaskan kepada instansi dan Sekretariat Daerah atau Dinas yang bersangkutan dengan kewenangan atas materi atau naskah Peraturannya menurut pemikiran dari instansi Dinas/Badan yang bersangkutan berikut penyediaan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan surat-surat dengan menyiapkan materi-materi rancangan tersebut.
- b. Penyiapan terakhir sebelum diajukan kepada Kepala Daerah hendaknya dikonsultasikan kepada bagian hukum untuk mengadakan penelitian dan penyempurnaan terhadap konsep dari instansi/Dinas/Badan tersebut dengan memperhatikan nilai-nilai hukum dari materi yang akan diatur serta memperhatikan Tata Bahasa Peraturan perundang-undangan maupun kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

³³*Ibid*, hlm. 38.

- c. Setiap pengajuan kepada Kepala Daerah harus melalui Sekretariat Daerah untuk mengadakan penelitian terakhir terhadap naskah yang diajukan melalui bagian hukum tersebut dihubungkan dengan kebijaksanaan Kepala Daerah yang menyangkut materi Peraturan Daerah yang akan diajukan.
- d. Setelah konsep disetujui Kepala Daerah segera disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan dalam Sidang Pleno berikutnya, tahap penyelesaian ditingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus tunduk dan mengikuti Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku, yaitu Sidang Pleno, Sidang Komisi/Panitia Khusus, setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dikeluarkan keputusan dan kemudian disampaikan kepada Kepala Daerah untuk disetujui bersama-sama.

Seperti diketahui bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah itu ditempuh melalui beberapa tahap, yaitu:³⁴

- a. Tahap Persiapan

Tahap persiapan ini berisikan pemberitahuan tentang penyusunan pola Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh instansi yang mengusulkan baik dilingkungan dan Sekretariat Daerah, beserta bawahan-bawahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang diketahui dengan alasan atau pertimbangan-

³⁴*Ibid*, hlm. 41.

pertimbangan dari segi teknis yuridis maupun dari segi ekonomi tentang maksud penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Atas dasar surat pemberitahuan tersebut, bagian hukum Sekretariat Daerah mengadakan pengkajian dan memberikan petunjuk seperlunya untuk menindak lanjuti atas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya di dalam penyusunan pra Rancangan Peraturan Daerah itu sebelumnya telah mendapat koreksi atau petunjuk penelitian awal oleh bagian hukum Sekretariat Daerah dengan instansi terkait agar nantinya Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik mengenai rumusan materi maupun teknis penyusunan.

b. Tahap Prakarsa

Pengajuan prakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun tersebut, oleh bagian hukum Sekretariat Daerah mengajukan laporan tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai alasan dan latar belakang untuk dimohonkan persetujuan kepada Kepala Daerah.

Apabila materi susulan dapat diterima, maka Kepala Daerah memberikan persetujuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dengan tim dinas atau instansi terkait mengadakan koordinasi untuk merumuskan materi yang akan diatur.

c. Tahap Pembahasan

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh tim antar dinas/instansi terkait untuk membahas pra Rancangan Peraturan Daerah yang sebelumnya telah di teliti oleh bagian hukum Sekretariat Daerah.

Sebelum Rancangan Peraturan Daerah yang telah di sepakati itu diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas, terlebih dahulu dikonsultasikan dengan dinas atau lembaga terkait yang sifatnya teknis kemudian setelah Rancangan Peraturan Daerah siap, diajukan kepersidangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diacarakan sesuai dengan jadwal sidang yang ada menurut Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku.

Kemudian Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang telah ditandatangani tersebut kemudian diberi Nomor, Tahun serta Tanggal penetapan oleh bagian hukum Sekretariat Daerah. Tanggal Penetapan Peraturan Daerah adalah pada saat peraturan itu ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah yang telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus diundangkan

dalam Lembaran Daerah agar mempunyai hukum dan mengikat kepada semua pihak.

Pengundangan didalam Lembaran Daerah sangat penting untuk memenuhi formalitas Hukum agar memiliki aspek Publikasi serta keperluan Dokumentasi dan mempermudah mencari peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan. Pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut.³⁵

- a. Kewenangan menetapkan Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tingkatnya.
- c. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur suatu hal yang telah diatur oleh Peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Peraturan Daerah juga boleh mengatur suatu hal yang termasuk urusan Rumah Tangga Daerah tingkat atas atau bawahannya.
- e. Peraturan Daerah diundangkan dengan menetapkan dalam Lembaran Daerah.

³⁵*Ibid*, hlm. 83.

- f. Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- g. Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang telah ditentukan dalam Peraturan Daerah.
- h. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangan atau pada tanggal yang ditentukan pada peraturan Daerah.
- i. Dengan Peraturan Daerah dapat menunjukan pegawai-pegawai daerah yang diberti tugas untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketebtuan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tidak mengatur atau menetapkan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya dirumuskan bahwa, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.³⁶

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut dibentuklah berbagai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang mengatur juga di dalamnya tentang kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah, dengan demikian kewenangan

³⁶UUD 1945 (sebelum perubahan) Ps. 18.

pembentukan suatu Peraturan Daerah merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Hal ini dapat dilihat antara lain dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya pasal 38, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah menetapkan Peraturan Daerah.³⁷ Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan yang Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 2000, rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang lama kemudian diubah menjadi 7 (tujuh) ayat, dan pengaturan tentang Peraturan Daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”³⁸. Dalam Sidang Paripurna MPR, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Selain menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut, Sidang Paripurna MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Ketetapan MPR tersebut mulai ditetapkan secara tegas tentang jenis peraturan perundang-undangan di Tingkat Daerah, yang disebut dengan Peraturan Daerah. Walaupun dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 (sesudah Perubahan) dan dalam Ketetapan MPR

³⁷ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

³⁸ UUD 1945 (sesudah Perubahan), Pasal 18.

No. III/MPR/2000 telah dirumuskan secara tegas bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, namun kedudukannya masih menjadi perdebatan.

Adanya kesimpangsiuran tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut kemudian memicu suatu keinginan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebenarnya, RUU tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang tersebut merupakan suatu rancangan undang-undang yang telah diinginkan sejak lama sebagai pengganti *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voorIndonesie* yang disingkat *Wet AB*, (Stb. 1847:23) Selain itu, sejalan dengan perubahan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, yang biasanya dirumuskan dalam Ketetapan MPR, terdapat pula sejumlah ketentuan yang langsung maupun tidak langsung mengamankan pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua), Pasal 22 A, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Pasal 6, Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Keempat) Pasal I, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 Pasal 4 butir 4.

Dengan adanya berbagai ketentuan yang mengamanatkan adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, maka setelah melalui pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, pada tanggal 24 Mei 2004 telah dilakukan persetujuan bersama terhadap RUU tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Kemudian telah disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah³⁹ adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota⁴⁰. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran

³⁹UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰Pasal 1 angka 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah⁴¹.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan Daerah selalu diakui keberadaannya di dalam sistem hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah⁴².
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat⁴³.
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah

⁴¹Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴²Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 1.

⁴³Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 61.

merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁴⁴.

- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen).⁴⁵

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat

⁴⁴Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 59-60.

⁴⁵A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 289-290.

Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.⁴⁶

B. Tinjauan tentang Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam kehidupan bermasyarakat sangat penting, karena apa yang terjadi justru tujuan hukum terletak pada penegakan hukum itu. Ketertiban akan dapat terwujud dalam kenyataan jika hukum dilaksanakan. Hukum dibuat untuk dilaksanakan.

Penegakan hukum adalah kata Indonesia untuk *law enforcement*. Dalam bahasa Belanda dikenal *rechtstopassing* dan *rechtshandhaving*. Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti suatu peraturan hukum.⁴⁷

Penegakan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum, ada tiga unsur yang harus

⁴⁶Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁷Sajipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm .191.

diperhatikan yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*).⁴⁸

Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum. Apa yang harus terjadi menyusul peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pemilahan logika. Menegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.⁴⁹

Istilah penegakan hukum dalam bahasa Indonesia membawa kepada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat, bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja.⁵⁰

Satjipto Rahardjo penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.⁵¹ Secara konsepsional, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa inti dari penegakan hukum terletak pada keinginan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantab dan mengejawatkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁵²

⁴⁸Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm .160.

⁴⁹ Satjipto rahardjo, *Masalah penegakan hukum* (Jakarta: Sinar Baru ,2003), hlm.15.

⁵⁰ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 48.

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*,(Yogyakarta: Genta Publising, 2009),hlm. 24.

⁵² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm .5.

Penegakan hukum tidak berada dalam suatu wilayah yang kosong. Penegakan hukum terjadi dan berlaku ditengah-tengah masyarakat. Lebih jauh perlu dimengerti bahwa penegakan hukum bukan sekedar berada ditengah-tengah masyarakat, melainkan dapat dipengaruhi oleh keadaan dan interaksi sosial yang terjadi dalam masyarakat. Penegakan hukum yang benar dan adil tidak semata-mata ditentukan oleh kehendak pelaku hukum sebagai “ratu adil” tetapi juga kemauan dan kemampuan masyarakat untuk berupaya memperoleh perlakuan hukum yang benar dan adil. Dengan perkataan lain penegakan hukum yang adil ditentukan juga oleh kesadaran dan partisipasi masyarakat, bukan semata-mata keinginan pelaku penegakan hukum.⁵³

Jimly Asshiddiqie penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁵⁴ Pengertian hukum dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya dan ditinjau dari subjeknya :

- a. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan daripada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin

⁵³Bagir Manan, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun Ke XX No.241 November 2005, hlm.8.

⁵⁴Jimly Asshiddiqie, “*Penegakan Hukum*” dalam http://jimly.com/makalah/nama_file/56/penegakan_hukum.pdf, Akses 2014

dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

- b. Pengertian penegakan hukum ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan 'penegakan hukum' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah 'penegakan peraturan' dalam arti sempit.

Hukum mengatur masyarakat secara patut dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang diharuskan ataupun yang diperbolehkan dan sebaliknya, hukum dapat mengkualifikasikan sesuatu perbuatan sesuai dengan hukum atau mendiskualifikasikannya sebagai perbuatan melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum bukan merupakan masalah, yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melanggar hukum. Baik perbuatan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrech in potentie*). Perhatian dan penggarapan perbuatan itulah yang merupakan penegakan hukum. Terhadap perbuatan melanggar hukum tersedia sanksi.

Masalah penegakan hukum merupakan masalah universal. Tiap negara mengalaminya masing-masing, dengan falsafah dan caranya sendiri-sendiri, berusaha mewujudkan tegaknya hukum di dalam masyarakat. Tindakan tegas dengan kekerasan, ketatnya penjagaan, hukuman berat, tidak selalu menjamin tegaknya hukum. Apabila masyarakat yang bersangkutan

tidak memahami hakekat hukum yang menjadi pedoman akan menghambat hukum dan disiplin hukum.⁵⁵

Bagir Manan menyebutkan ada berbagai syarat yang harus dipenuhi untuk penegakan hukum yang adil atau berkeadilan:⁵⁶

- a. Aturan hukum yang akan ditegakan.
Penegakan hukum yang adil atau berkeadilan akan tercapai apabila hukum yang ditegakan demikian pula hukum yang mengatur cara-cara penegakan hukum adalah benar dan adil. Suatu aturan hukum akan benar dan adil apabila dibuat dengan cara-cara yang benar dan materi muatannya sesuai dengan kesadaran hukum dan memberi sebesar-besarnya manfaat bagi kepentingan orang perorangan dan masyarakat pada umumnya.
- b. Pelaku penegakan hukum.
Pelaku penegakan hukum dapat disebut kunci utama penegakan hukum yang adil dan berkeadilan. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar pelaku dapat menegakan hukum secara adil atau berkeadilan:
- c. Perlakuan terhadap hukum yang akan ditegakan. Ada tiga peranan pelaku penegakan hukum dalam penegakan hukum:
 - 1) Pelaku penegakan hukum sekedar sebagai "*la bouche de la loi*" atau "*spreekbuis van de wet*". Dalam hal aturan hukum sudah jelas, pelaku penegakan hukum bertindak sebagai corong peraturan, kecuali apabila penerapan itu akan menimbulkan ketidakadilan, bertentangan dengan kesususilaan, atau bertentangan dengan suatu kepentingan umum.
 - 2) Pelaku penegakan hukum berlaku sebagai penterjemah suatu aturan hukum agar suatu aturan hukum dapat menjadi instrumen keadilan. Hal ini dilakukan karena aturan hukum yang ada tidak sempurna baik bahasa atau objek yang diaturnya tidak lengkap.
 - 3) Pelaku penegakan hukum menjadi pencipta hukum (*rechtsschepping*), dalam hal hukum yang ada tidak cukup mengatur atau didapati kekosongan hukum.
 - 4) Memperhatikan kepentingan atau kebutuhan masyarakat baik kebutuhan nyata maupun proyeksi kebutuhan dimasa depan. Penegakan hukum yang tidak mengindahkan berbagai kenyataan, akan dirasakan sebagai sesuatu yang

⁵⁵ Soedjono, *Penegakan Hukum dalam Sistem Pertahanan Sipil*, (Bandung: Karya Nusantara, 1978), hlm. 1.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm 8-10.

asing bahkan mungkin menekan masyarakat adalah suatu bentuk penegakan hukum yang tidak adil atau tidak berkeadilan.

- 5) Lingkungan sosial sebagai tempat hukum berlaku hukum baik dalam pembentukan maupun penegakan sangat dipengaruhi oleh kenyataan-kenyataan baik sosial, ekonomi, politik maupun budaya. Meskipun dalam situasi tertentu, diakui hukum dapat berperan sebagai sarana pembaharuan, tetapi dalam banyak hal hukum adalah cerminan masyarakat.

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin penataan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.⁵⁷

Penegakan hukum adalah penegakan seluruh norma atau mempertahankan hukum oleh penegak hukum, jika terjadi penyalahgunaan, ketidakberesan dan ketidakadilan baik dalam bidang ekonomi, maupun politik, dan hubungan interaksi sosial lainnya.⁵⁸

Penegakan hukum merupakan usaha untuk menegakan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada dibelakang norma tersebut. Para penegak hukum harus memahami benar-benar spirit hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan atau hukum yang harus ditegakan. Hal ini berkaitan dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-

⁵⁷Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 18.

⁵⁸Barda Nawawi, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung :Citra Aditya Bakti,2001), hlm.123.

undangan (*law making process*), didalam proses pembuatan undang-undang tersebut terkait dengan adanya keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara kesadaran hukum yang ditanamkan oleh pengusaha (*legal awareness*) dengan permasalahan hukum yang bersifat spontan dari rakyat (*legal feeling*).⁵⁹

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Penegakan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini, hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeid*).⁶⁰

Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum. Apa yang harus terjadi menyusul peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pengelolaan logika. Menegakan hukum merupakan suatu untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.⁶¹

Soejono Soekanto menyatakan secara konseptual inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai

⁵⁹ Siswanto Sunarso, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Rineke Cipta , 2005), hlm.205.

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty,2003), hlm.160.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Jakarta: Sinar Biru,2003), hlm.15.

yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawatkan dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶² Dapat pula dikatakan bahwa penegakan hukum bukan lah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun didalam kenyataanya di Indonesia kecenderunganya adalah demikian, sehingga pengertian *low enforcement* begitu populer. Selain itu ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.

Perlu dicatat bahwa pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan, apabila pelaksanaan dari pada perundang-undangan dan putusan-putusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup. Dengan bahasa yang lebih lugas sebenarnya yang dimaksud dengan penegakan hukum tidak lain dari segala daya upaya untuk untuk menjabarkan kaidah-kaidah hukum kedalam kehidupan masyarakat, sehingga dengan demikian dapat terlaksananya tujuan hukum dalam masyarakat berwujud nilai-nilai, keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, kebahagiaan masyarakat, dan lain-lain.⁶³

⁶² Soerjono Soekanto.*op.cit.*,hlm.7. Secara garis besar faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum meliputi ; Undang-undang yang ada, penegakan hukumnya, sarana dan fasilitasnya, masyarakatnya serta kebudayaan yang berkembang. Hal yang sama pernah juga -diutarakan Riduan Syahrani dalam bukunya: *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1999, hlm, 203-204.

⁶³ Munir Fuady, *Pasar Modal Modern: Tinjauan Hukum* (Bandung :Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 115-116.

Menurut Satjipto Rahadjo⁶⁴ hukum modern memiliki berbagai kelebihan dibandingkan dengan hukum tradisional, tetapi keunggulannya juga terbatas. Salah satu keterbatasannya adalah keterkaitannya yang kuat kepada prosedur serta format-format. Dalam konteks arsitektur yang demikian itu, maka keadilan menjadi teknologi belaka. Sebagai teknologi maka prestasi dan kinerja hukum akan banyak ditentukan oleh manusia yang mengoperasikan teknologi itu.

Agar suatu proses penegakan hukum dapat terlaksana dengan baik, menurut Soerjono Soekanto⁶⁵ maka harus benar-benar difungsikan dan diupayakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pemberian teladan kepatuhan hukum oleh para penegak hukum.
- b. Sikap yang lugas dari para penegak hukum.
- c. Penyelesaian peraturan yang berlaku dengan perkembangan teknologi yang mutakhir.
- d. Penerangan dan penyuluhan mengenai peraturan yang berlaku kepada masyarakat.
- e. Memberi waktu yang cukup bagi masyarakat untuk memahami peraturan yang dibuat.

Soejono Soekanto mengemukakan ada lima (5) faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum yaitu:⁶⁶

- a. Faktor hukumnya sendiri yang dibatasi pada Undang-undang.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.222-223.

⁶⁵ Soerjono Soekanto.*op.cit*, hlm.12.

⁶⁶Barda Nawawi .*op.cit.*, hlm.8-9.

Undang-undang dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah.

Undang-undang dalam arti materiel mencakup :⁶⁷

- 1) Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
 - 2) Peraturan setempat yang hanya berlaku disuatu tempat atau daerah saja
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Secara sosiologis maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah.

- c. Faktor Sarana atau fasilitas yang mendorong penegakan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan trampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.⁶⁸

Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak

⁶⁷ Barda Nawawi.*op.cit.*, hlm. 11.

⁶⁸ Barda Nawawi.*op.cit.*, hlm. 37.

akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.⁶⁹

d. Faktor masyarakat, yakni dimana hukum tersebut dilaksanakan atau diterapkan.

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak. Masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakan akan tetapi masyarakat juga harus berperan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat, oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat memengaruhi penegakan hukum tersebut.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, dan merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.⁷⁰

2. Ketaatan Hukum

Hal yang berkaitan dengan kewajiban seseorang terhadap hukum adalah ketaatan atau kepatuhan terhadap hukum, seseorang mempunyai kewajiban untuk taat kepada hukum ataupun undang-undang yang berlaku sebab kalau tidak taat atau terjadi pelanggaran akan terkena sanksi hukum. Menurut N.C Kelman ketaatan terhadap hukum dapat dibedakan menjadi tiga jenis :

⁶⁹Barda Nawawi.*op.cit.*, hlm. 44.

⁷⁰ Barda Nawawi.*op.cit.*, hlm. 44.

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi.
- b. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak.
- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan-aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.⁷¹

Krabe mengatakan bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat didalam diri manusia tentang hukum yang ada atau hukum yang diharapkan.⁷² Ada empat unsur kesadaran hukum:

- a. Pengetahuan terhadap hukum
- b. Pengetahuan tentang isi hukum
- c. Sikap hukum
- d. Pola perilaku hukum⁷³

Ada empat faktor ketaatan atau kepatuhan terhadap hukum :

- a. Seseorang patuh terhadap hukum karena faktor penyesuaian diri terhadap keadaan-keadaan tersebut yaitu mengharapkan suatu imbalan tertentu atau sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari kemungkinan terkena sanksi bilamana hukum tersebut dibayar

⁷¹ Achmad Ali, *Menjelajahi kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta :Yartet Wantapure, 1998), hlm. 193.

⁷² *Ibid.*, hlm 192.

⁷³ Soejono Soekanto. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali, 1998), hlm. 239.

- b. Seseorang patuh terhadap hukum karena identifikasi artinya dia mematuhi hukum bukan karena yang sesungguhnya dari kaedah tersebut tetapi karena ingin memelihara hubungan dengan warga-warga lain yang sekelompok.
- c. Seseorang mematuhi hukum oleh karena merasa bahwa kepentingan-kepentingannya terpenuhi atau setidaknya tidak terlindungi oleh hukum.
- d. Seseorang mematuhi hukum karena merupakan penjiwaan dari norma-norma tersebut dalam diri warga masyarakat, penjiwaan ini disebabkan karena kaedah-kaedah hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang menjadi pegangan warga masyarakat.⁷⁴

C. Tinjauan tentang Gelandangan dan Pengemis

1. Pengertian Penggelandangan dan Pengemisan

Definisi pengemis menurut KepMenSos. No 80/HUK/2010 tentang panduan perencanaan pembiayaan pencapaian standar minimal (SPM) bidang sosial daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota bagian tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Sedangkan anak jalanan menurut KepMenSos. No 80/HUK/2010 adalah Anak yang berusia 5-18 tahun

⁷⁴Soerjono Soekanto. *op.cit.*, hlm.239.

yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran dijalanan maupun ditempat-tempat umum.

Larangan untuk mengemis atau menggelandang juga diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

Pasal 504 KUHP:

- (3) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (4) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP

- (3) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan penggelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (4) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Definisi penggelandangan dan pengemisan menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis sebagai berikut:

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Penggelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum.

Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pengemis adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut penulis menyimpulkan bahwa gelandangan adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Pengemis adalah seorang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan

berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Oleh karena tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

2. Latar Belakang Terjadinya Penggelandangan dan Pengemisian

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, ada beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu:

- a. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- d. Faktor sosial budaya, hal ini di dukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah.⁷⁵

⁷⁵Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005, hlm. 7-8

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
- b. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.⁷⁶

Awalnya, kemiskinan merupakan pilihan hidup seseorang atau sekawanan komunitas untuk memilih realitas kepapaan berdasarkan pandangan nilai tertentu. Kemiskinan yang semula sebagai pilihan sukarela menjadi pilihan terpaksa akibat berbagai hal yang bersifat kelembagaan dan spesialisasi kerja atau karena ketertundukkan secara fisik. Maka kemiskinan pun semakin menjadi rumit. “Di zaman feodal, dimana kerajaan-kerajaan tumbuh kembang, fenomena kemiskinan semakin kompleks”.⁷⁷

Realitas kemiskinan telah menemukan bentuk historisnya di negeri ini sejak zaman kolonial, terutama ketika pemerintah kolonial Belanda menyediakan lahan di atas tanah jajahan untuk pengembangan perkebunan-

⁷⁶*Ibid*

⁷⁷www. gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam, Jakarta, 2003, diakses pada tanggal 18 Oktober 2017.

perkebunan besar. Bentuk historis itu bercirikan kekuatan kuasa kapitalis Belanda menjajah negeri ini dan sekaligus memantapkan monopoli atas tanah dan tenaga kerjanya melalui politik agraria yang didasarkan pada *Agrarisch Wet* (1870).

Belanda mengambil kekayaan negeri ini melalui dan bersama kekuatan kapitalisme negara-negara Eropa lainnya atas perdagangan tanaman komoditi ekspor. Sejak saat itu sampai dengan kalahnya Belanda oleh kekuatan Jepang, perkebunan-perkebunan besar telah dikembangkan dengan konsentrasi di wilayah pulau Jawa dan Sumatera, dan sejak saat itu pula, realitas kemiskinan semakin meluas ketika ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah terjadi, serta ribuan penduduk dipaksa dan terpaksa bekerja sebagai buruh tani, kuli kontrak ataupun sebagai petani penggarap di atas lahan lahan perkebunan-perkebunan besar itu.⁷⁸

Soetandyo Wignjosebroto mengatakan bahwa Tahun 1840 sebagai awal terhadap perkembangan hukum kolonial karena Tahun 1840-an adalah dasawarsa dimulainya realisasi kebijakan-kebijakan kolonial yang baru sehubungan dengan bermulanya secara nyata kemenangan ide-ide liberal dalam politik pemerintahan Belanda. Kebijakan-kebijakan sebelum Tahun 1850-an adalah kebijakan-kebijakan yang didominasi oleh motif-motif dan sikap yang “*based-with some notable exception-on European self-interest and indifference to the indigenous legal order*” atau motif-motif dan sikap yang

⁷⁸*Ibid*

cuma hendak mementingkan kepentingan-kepentingan orang-orang pendatang Eropa dan mengabaikan kebutuhan hukum masyarakat pribumi.⁷⁹

Kemiskinan di masa Hindia Belanda mulai menunjukkan wajah ekstrimnya, di mana banyak terjadi enclave. Politik tanam paksa dan komoditas perkebunan telah menimbulkan penurunan kemakmuran/kesejahteraan rakyat. Di wilayah-wilayah dengan sistem perkebunan dengan modal besar terdapat daerah-daerah kantong kemiskinan dan bahkan di beberapa daerah terjadi kelaparan.

Berbagai laporan dan studi dilakukan pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian membuahkan kebijakan politik etis. Programnya seperti diketahui, memang dalam beberapa hal menghilangkan kelaparan yang ekstrim. Kantong buruh makin banyak dan meluas, tidak hanya di Jawa. Di daerah Sumatera Timur juga berlangsung proletarisasi. Kebijakan ini telah menjadikan masyarakat dipekerjakan secara paksa (kerja rodi) bahkan penangkapan masyarakat yang melawan terhadap kebijakan yang ditetapkan pemerintah Hindia Belanda untuk dijadikan pekerja.⁸⁰

Pada masa inilah Indonesia mengalami kemiskinan bukan sekedar sebagai gejala nasional, tetapi sudah terintegrasi ke dalam sistem dunia yang sedang bergerak cepat, yakni kapitalisme yang diboncengi kolonialisme dan imperialisme. Kemiskinan di sekitar perkebunan tersebut bukan sekedar manifestasi lebih lanjut dari lapisan dan formasi sosial yang tidak adil,

⁷⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum kolonial Ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 5.

⁸⁰ www.gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gapri/Oxfam

melainkan juga akibat kebijakan Hindia Belanda yang dipengaruhi oleh sistem kapitalisme global yang sedang ganas-ganasnya berkembang.⁸¹

Ketika proklamasi kemerdekaan terjadi, semestinya masalah-masalah di atas dapat diselesaikan. Namun karena kemerdekaan itu tidak hanya dicapai melalui perjuangan dengan senjata tetapi juga melalui perundingan-perundingan antara pemerintahan baru dengan Belanda dan sekutunya, maka segala upaya untuk lepas dari kemiskinan dan keterbelakangan menjadi lambat. Belum lagi, pemerintah Belanda tetap berkeinginan mempertahankan dan memiliki kembali investasi modal besar dari kalangan pengusaha Eropa atas lahan-lahan perkebunan. Sementara itu, pemerintahan baru di bawah Soekarno dan Hatta sendiri juga berkepentingan besar atas lahan-lahan perkebunan besar itu hingga munculnya kebijakan nasionalisasi. Akibatnya masalah ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian tetaplah bertahan. Dan itu berarti, formasi kemiskinan tetap juga bertahan.

Ikhtiar menghapus situasi ini melalui UU Pokok Agraria dan kebijakan landreform justru berujung pada kenyataan pahit hingga klimaksnya pada tahun 1965, ketika realitas kemiskinan dan upaya-upaya untuk mengatasinya dijadikan perang politik ideologi untuk perebutan kekuasaan. Kemiskinan tersebut menyebabkan timbulnya gelandangan dan pengemis sebagai pilihan hidup, atau karena politik hukum yang belum dapat menyentuh kebutuhan-kebutuhan rakyat, sehingga menjadi pengemis adalah karena keterpaksaan akibat beban ekonomi tidak dapat ditanggulangi oleh masyarakat.

⁸¹www.gapri.org

Dibutuhkan ide hukum nasional dengan pementingan regulasi kehidupan ekonomi (secara selektif lewat perundang-undangan nasional yang terkodifikasi dan terunifikasi secara terbatas) karena hukum adalah sarana penting guna mempertahankan ketertiban. Perintisan upaya memfungsikan hukum untuk pembangunan ekonomi merupakan suatu upaya pembangunan ekonomi masyarakat, sebagai wujud dari negara kesejahteraan.

D. Tinjauan tentang Hukum Meminta-Minta (Mengemis) Menurut Syari”at Islam

1. Definisi Meminta-minta

Meminta-minta atau mengemis adalah meminta bantuan, dermawan, sumbangan, baik kepada perorangan atau lembaga. Mengemis itu identik dengan penampilan pakaian serba kumal, yang dijadikan sarana untuk mengungkapkan kebutuhan apa adanya. Hal-hal yang mendorong seseorang untuk mengemis salah satu faktor penyebabnya dikarenakan mudah dan cepatnya hasil yang didapatkan. Cukup dengan mengulurkan tangan kepada anggota masyarakat agar memberikan bantuan atau sumbangan.⁸²

⁸²<https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>, Hukum Meminta-minta (Mengemis) Dalam Syariat Islam, diakses pada tanggal 18 Februari 2018.

2. Faktor-Faktor Yang Mendorong Seseorang Untuk Mengemis dan Meminta Minta

Ada banyak faktor yang mendorong seseorang mencari bantuan atau sumbangan. Faktor-faktor tersebut ada yang bersifat permanen, dan ada pula yang bersifat mendadak atau tak terduga. Contohnya adalah sebagai berikut .⁸³

1. Faktor ketidakberdayaan, kefakiran, dan kemiskinan yang dialami oleh orang-orang yang mengalami kesulitan untuk mencukupi kebutuhan keluarga sehari-hari. Karena mereka memang tidak memiliki gaji tetap, santunan-santunan rutin atau sumber-sumber kehidupan yang lain. Sementara mereka sendiri tidak memiliki keterampilan atau keahlian khusus yang dapat mereka manfaatkan untuk menghasilkan uang. Sama seperti mereka ialah anak-anak yatim, orang-orang yang menyandang cacat, orang-orang yang menderita sakit menahun, janda-janda miskin, orang-orang yang sudah lanjut usia sehingga tidak sanggup bekerja, dan selainnya.

2. Faktor kesulitan ekonomi yang tengah dihadapi oleh orang-orang yang mengalami kerugian harta cukup besar. Contohnya seperti para pengusaha yang tertimpa pailit (bangkrut) atau para pedagang yang jatuh bangkrut atau para petani yang gagal panen secara total. Mereka ini juga orang-orang yang memerlukan bantuan karena sedang mengalami kesulitan ekonomi secara mendadak sehingga tidak bisa menghidupi keluarganya. Apalagi jika mereka juga dililit hutang yang besar sehingga terkadang sampai diadakan ke pengadilan.

3. Faktor musibah yang menimpa suatu keluarga atau masyarakat seperti kebakaran, banjir, gempa, penyakit menular, dan lainnya sehingga mereka terpaksa harus minta-minta.

⁸³ *Ibid*

4. Faktor-faktor yang datang belakangan tanpa disangka-sangka sebelumnya. Contohnya seperti orang-orang yang secara mendadak harus menanggung hutang kepada berbagai pihak tanpa sanggup membayarnya, menanggung anak yatim, menanggung kebutuhan panti-panti jompo, dan yang semisalnya. Mereka ini juga adalah orang-orang yang membutuhkan bantuan, dan biasanya tidak punya simpanan harta untuk membayar tanggungannya tersebut tanpa uluran tangan dari orang lain yang kaya, atau tanpa berusaha mencarinya sendiri walaupun dengan cara mengemis.

3. Jenis-Jenis Pengemis

Ketika kita membahas tentang fenomena pengemis dari kaca mata kearifan, hukum, dan keadilan, maka kita harus membagi kaum pengemis menjadi dua kelompok.⁸⁴

1. Kelompok pengemis yang benar-benar membutuhkan bantuan Secara riil (kenyataan hidup) yang ada para pengemis ini memang benar-benar dalam keadaan menderita karena harus menghadapi kesulitan mencari makan sehari-hari.

Sebagian besar mereka ialah justru orang-orang yang masih memiliki harga diri dan ingin menjaga kehormatannya. Mereka tidak mau meminta kepada orang lain dengan cara mendesak sambil mengiba-iba. Atau mereka merasa malu menyandang predikat pengemis yang dianggap telah merusak nama baik agama dan mengganggu nilai-nilai etika serta menyalahi tradisi masyarakat di sekitarnya. Allah Ta'ala berfirman :

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمْ
يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِحْفَافًا وَمَا تَنْفِقُوا الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا
مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

⁸⁴ Ibid

“(Apa yang kamu infakkan) adalah untuk orang-orang fakir yang terhalang (usahanya karena jihad) di jalan Allah sehingga dia tidak dapat berusaha di bumi; (orang lain) yang tidak tahu, menyangka bahwa mereka adalah orang-orang kaya karena mereka menjaga diri (dari meminta-minta). Engkau (Muhammad) mengenal mereka dari ciri-cirinya, mereka tidak meminta secara paksa kepada orang lain. Apa pun harta yang baik yang kamu infakkan, sungguh, Allah Maha Mengetahui” [al-Baqarah/2 : 273].

Mengemis, sebagai tindakan terpaksa untuk memenuhi hajat hidup jelas diperbolehkan, meski tidak terhormat. Bahkan, mereka mempunyai hak yang harus dihormati, tidak boleh dihina. Dalam hal ini, Islam mengajarkan:⁸⁵

وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ

“Dan di dalam harta mereka itu terdapat hak bagi orang miskin yang meminta, dan orang miskin yang tidak mendapatkan bagian.” [Q.s. ad-Dzariyyat: 19]

Artinya, di dalam setiap harta orang kaya, di situ ada hak bagi orang yang meminta, juga hak bagi orang yang tidak mendapatkan bagian. Dalam menjelaskan tafsir ayat ini, al-Qurthubi mengutip pendapat beberapa ulama', di antaranya, Qatadah dan az-Zuhri. Menurut mereka, al-Mahrum, adalah orang yang menjaga kesucian dirinya, meski kesulitan ekonomi, tetap tidak mau mengeluh dan meminta-minta, sehingga orang tidak tahu, kalau dia sangat membutuhkan. Sedangkan as-Sa'il, menurut al-Qurthubi, orang yang meminta karena tidak ada [Lihat, al-Jami' li Ahkam al-Qur'an, tafsir Q.s. ad-Dzariyyat: 19].

⁸⁵ <https://anaksholeh.net/bolehkah-memenjarakan-pengemis-dan-gelandangan>, Kriminalisasi Pengemis dan Gelandangan, diakses pada tanggal 18 Februari 2018.

Karena itu, Allah melarang kita untuk menghina dan menghardik mereka:

وَأَمَّا السَّائِلَ فَلَا تَنْهَرْ

“Dan terhadap orang yang meminta-minta, maka hendaknya kamu tidak menghardiknya.” [Q.s. ad-Dhuha:10]

Bahkan, mengungkit pemberian yang kita berikan pun tidak boleh, karena bisa membatalkan pahala sedekah kita:

لَا تُبْطِلُوا صَدَقَاتِكُمْ بِالْمَنِّ وَالْأَذَى

“Janganlah Engkau rusak sedekah kalian dengan menyebut-nyebutnya dan menyakiti perasaan penerimanya.” [Q.s. al-Baqarah: 264]

Ini semua berlaku bagi orang yang meminta-minta, karena memang membutuhkan. Bukan karena menjadikannya sebagai profesi, sementara mereka sebenarnya tidak termasuk dalam kategori orang yang membutuhkan.

2. Kelompok pengemis gadungan yang pintar memainkan sandiwara dan tipu muslihat

Selain mengetahui rahasia-rahasia dan trik-trik mengemis, mereka juga memiliki kepiawaian serta pengalaman yang dapat menyesatkan (mengaburkan) anggapan masyarakat, dan memilih celah-celah yang strategis. Selain itu mereka juga memiliki berbagai pola mengemis yang dinamis, seperti bagaimana cara-cara menarik simpati dan belas kasihan orang lain yang menjadi sasaran. Misalnya di antara mereka ada yang mengamen, bawa anak kecil, pura-pura luka, bawa map sumbangan yang tidak jelas, mengeluh keluarganya sakit padahal tidak, ada yang mengemis dengan mengamen atau bermain musik yang jelas hukumnya haram, ada juga

yang mengemis dengan memakai pakaian rapi, pakai jas dan lainnya, dan puluhan cara lainnya untuk menipu dan membohongi manusia.⁸⁶

⁸⁶ <https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>, Hukum Meminta-minta (Mengemis) Dalam Syariat Islam, diakses pada tanggal 18 Februari 2018.

BAB III

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014

TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM

PERSEPEKTIF SOSIOLOGI HUKUM DI DAERAH ISTIMEWA

YOGYAKARTA

A. Gambaran Umum Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan Dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial mendefinisikan Gelandangan sebagai orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum. Seseorang disebut gelandangan apabila mereka tidak memiliki Kartu tanda Penduduk (KTP), tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap, tanpa penghasilan yang tetap, tanpa rencana hari depan anaknya maupun dirinya.⁸⁷

Sedangkan Pengemis diberi pengertian sebagai orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Pengemis memiliki kriteria; mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain, berpakaian kumuh dan compang camping, berada

⁸⁷Naskah Akademik Peraturan Daerah DIY Tentang Gelandangan dan Pengemis. Hlm. 1

ditempat-tempat ramai/strategis dan memeralat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.⁸⁸

Gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari penyandang masalah kesejahteraan sosial yang khususnya berada di wilayah perkotaan maupun sub urban. Muncul dan berkembangnya masalah sosial tersebut sangat terkait dengan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat serta sebagai akibat dari pembangunan. Tekanan kehidupan di wilayah pedesaan, menyempitnya lahan pertanian, sulitnya mendapat pekerjaan non pertanian membawa gelombang arus migrasi yang sangat pesat, baik dalam bentuk urbanisasi ke kota-kota maupun migrasi ke nagara lain dengan menjadi TKI/TKW.⁸⁹

Karakter budaya Jawa, khususnya Yogyakarta yang ramah dan bersikap terbuka, suka menolong dan memberi ternyata pada sisi yang lain juga memberi kontribusi terhadap berkembangnya komunitas gelandangan, pengemis dan warga miskin kota lainnya. Fenomena ini menjadi fakta yang dapat dilihat secara kasat mata. Di sejumlah tempat umum terdapat gelandangan, yang sebagian besar di antaranya gelandangan psikotik. Padawaktu malam hari mereka tidur di sembarang tempat, di emperan toko, di kios-kios pasar, terminal dan tempat lainnya.⁹⁰

Sampai saat ini Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki kebijakan yang berbentuk Peraturan Daerah yang dapat

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 2.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 3.

digunakan sebagai landasan hukum dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis.⁹¹

Sejak tahun 1989, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum menetapkan kebijakan baru yang mengatur tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis. Selama 24 tahun telah terjadi perubahan sosial yang sangat cepat yang mempengaruhi kompleksitas persoalan gelandangan dan pengemis. Pertumbuhan ekonomi tidak serta merta memberi pekerjaan yang layak bagi warga negara. Sebaliknya, PHK dan angka pengangguran menjadi masalah serius dan sumber/masalah kemiskinan. Urbanisasi semakin sulit dikendalikan, sehingga tekanan hidup di perkotaan semakin terasa berat bagi kaum miskin, tidak berpendidikan dan tidak memiliki ketrampilan, asset yang memadai untuk memulai usaha dan bekerja. Komunitas miskin ini kemudian menggunakan berbagai cara untuk mempertahankan hidup, mulai dari mengemis, jualan asongan, mengamen serta bentuk-bentuk kerja informal lainnya yang sebenarnya kurang bermartabat dan tidak layak.⁹²

Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan pengemis, baik dari aspek penegakan hukum maupun rehabilitasi sosial belum mencapai hasil seperti yang diharapkan. Ada sebagian gelandangan pengemis yang sudah mampu mandiri dan memiliki kehidupan yang cukup bermartabat, baik di daerah asal maupun di tempat baru. Namun masih banyak gelandangan pengemis yang keluar masuk penampungan karena

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*

belum menemukan kehidupan yang lebih baik. Bahkan ditemukan gelandangan pengemis baru yang datang dari berbagai kota di sekitar wilayah Yogyakarta, termasuk gelandangan yang menderita psikotik. Pemerintah Daerah Yogyakarta membutuhkan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang secara menyeluruh dapat menjadi landasan hukum dengan ketentuanketentuan yang lebih komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan untuk menjawab permasalahan saat ini. Peraturan Daerah menjadi pilihan bentuk kebijakan yang dinilai tepat, karena merupakan produk hukum yang disusun melalui serangkaian proses pembahasan yang demokratis dan menyerap aspirasi warga dan kelompok masyarakat, menjadi komitmen politik legislatif maupun eksekutif.⁹³

Gelandangan dan Pengemis hadir di ruang–ruang publik yang ramai dikunjungi orang, seperti di sepanjang Malioboro, terminal, Pasar dan sejumlah tempat atau obyek wisata. Bahkan pengemis juga berusaha mencari belas kasihan para jamaah di Masjid atau gereja dan tempat ibadah lainnya. Pengemis juga semakin beragam dalam mencari uang, misalnya diselingi dengan mengamen, dengan alat yang sangat sederhana maupun tanpa alat sama sekali. Mereka mengamen dari kampung ke kampung, di pasar, di perempatan jalan (traffic light) dan juga di dalam angkutan umum. Selain mengamen, ada juga yang menggunakan media kesenian tradisional seperti Jathilan dengan satu orang menabuh alat musik

⁹³ *Ibid*, hlm. 4.

gamelan dan satunya lagi menari di sela-sela kendaraan bermotor yang berhenti di traffict light.⁹⁴

Di wilayah Kota Yogyakarta terdapat sejumlah lokasi kantong-kantong gelandangan pengemis, yaitu; Kandang macan alun-alun utara, sepanjang rel kereta api (stasiun Tugu dan Lempuyangan), Pasar-pasar, Depan taman pintar (Bank Indonesia), Tepian sungai Gadjah wong, Terminal Giwangan, Jl Mangkubumi sampai stasiun tugu dan Jl. Malioboro. Sedangkan di wilayah Kabupaten Bantul kantong gelandangan pengemis berada di sepanjang Jl. Ringroad timur, selatan sampai ringroad barat. Di kabupaten Sleman kantong gelandangan pengemis terdapat di sejumlah tempat, mulai dari kota Kabupaten, terminal Jombor, Kecamatan Depok, hingga Prambanan. Di Kabupaten Gunungkidul dan Kolunprogo, komunitas gelandangan pengemis berada di Kota yaitu di alun-alun dan terminal.⁹⁵

Pengemis bukan hanya dilakukan oleh orang dewasa, tetapi juga anakanak. Banyak anak-anak jalanan yang didorong oleh orang tuanya untuk mengemis. Selain itu orang pengemis dewasa sering kali juga menggunakan anak-anak untuk mengambil simpati dan belas kasih dari warga masyarakat agar mau memberi uang. Sejumlah pengemis perempuan dewasa mengendong anak balita di tengah terik matahari, yang

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ *Ibid.* hlm. 5.

juga belum tentu anaknya sendiri sebagai alat untuk mengemis. Tindakan ini sudah merupakan bentuk eksploitasi terhadap anak.⁹⁶

Mengemis dengan cara mengamen, tidak saja dilakukan oleh anakanak, orang dewasa tetapi juga komunitas waria. Komunitas ini mobilitasnya juga sangat tinggi, namun tempat yang seringkali dijadikan lokasi mengamen adalah di Perempatan Maguwoharjo serta perempatan Proliman Prambanan. Kadangkala komunitas ini juga mengamen dari rumah ke rumah atau di sepanjang pertokoan dan pasar. Komunitas pengamen lain yang ada di DIY adalah anak-anak dan remaja „punk“. Dengan semua atribut yang melekat di tubuhnya mereka juga mengamen di jalan-jalan dan juga di angkutan umum.⁹⁷

Gelandangan dan atau pengemis memiliki mobilitas yang sangat tinggi. Mereka dapat pindah dari satu lokasi ke lokasi lain dengan sangat mudah dan cepat. Bahkan bagi gelandangan atau pengemis yang secara fisik masih kuat, mobilitas mereka sampai lintas kabupaten, bahkan lintas propinsi. Jalur kereta api di Yogyakarta dapat diakses dengan mudah dan murah. Demikian pula tarif bis kota dan bis antar kota/antar propinsi kelas ekonomi juga cukup murah dan terjangkau.⁹⁸

Gelandangan dan atau pengemis dapat dilihat dari beberapa perspektif. Dari perspektif hukum, fenomena ini termasuk kategori

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ *Ibid.* hlm. 6.

tindakan yang melanggar hukum. Tindakan ini dalam KUHP termasuk kategori Pelanggaran Ketertiban Umum.⁹⁹

KUHP Pasal 504 menyatakan :¹⁰⁰

- Barangsiapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Sedangkan Pasal 505 menyatakan :¹⁰¹

- Barangsiapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Sedangkan secara Sosiologis gelandangan pengemis dapat dilihat sebagai fenomena perubahan sosial masyarakat. Tindakan menggelandang dan mengemis merupakan fakta sosial modern yang dikenal sejak adanya pengembangan wilayah dan pembangunan. Tekanan perkembangan penduduk dan pertumbuhan wilayah kota mendorong warga masyarakat berupaya meningkatkan kehidupan yang lebih baik ke wilayah perkotaan

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ *Ibid*

(urbanisasi) yang kelihatannya mempunyai cukup banyak peluang. Sejarah pertumbuhan perkotaan banyak ditopang oleh komunitas urban yang menjadi penyangga kehidupan warga kota. Dalam proses interaksi yang terus berlangsung di tempat yang baru, warga dari pedesaan banyak yang kalah dan terpinggirkan dan akhirnya menjadi kembali menjadi warga miskin dan marginal di wilayah perkotaan. Peluang kerja baru mensyaratkan adanya pendidikan dan ketrampilan, sementara banyak kaum urban yang belum mempunyai pendidikan dan ketrampilan yang memadai sehingga kalah berkompetisi dalam mencari peluang kerja. Apabila pelayanan publik di perkotaan tidak mampu menjangkau para kaum urban maka pada akhirnya mereka akan menjadi warga miskin perkotaan, bahkan menjadi gelandangan dan pengemis. Komunitas ini lahir sebagai residu dari perkembangan kota.¹⁰²

Perspektif yang lebih kritis akan mengatakan bahwa keberadaan warga miskin perkotaan merupakan bentuk kegagalan pemerintah dalam melindungi warganya. Dalam pandangan ini, Pemerintah dinilai belum mampu mewujudkan kesejahteraan bagi warganya, bahkan sebaliknya justru menciptakan kesenjangan dan ketidakadilan, bahkan lebih parah lagi pemerintah dinilai memihak kepada golongan masyarakat yang lebih mampu dan mengabaikan atau bahkan mengorbankan warga miskin.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 9.

Aliran kritis seperti ini sering berdiri di belakang gerakan sosial warga miskin kota (urban poor movement).¹⁰³

Warga miskin kota, baik itu gelandangan, pengemis, pengamen, pemulung dalam perjalanannya kemudian terbentuk menjadi subgroup dan membangun kultur sendiri, dan semakin jauh dari interaksi dengan warga masyarakat lainnya. Pada akhirnya ketika sudah menjadi subkultur (misalnya komunitas waria, komunitas punk, komunitas pengemis, pengamen) akan terjadi relasi dan interaksi sosial dengan warga masyarakat lain yang tidak setara. Kelompok marginal selalu dilihat dalam perspektif warga masyarakat umum, dan standar yang digunakan juga standar yang berlaku pada kelompok mayoritas. Kultur kehidupan kelompok marginal pada akhirnya dipandang dan dinilai menyimpang, dan diberi istilah anti sosial atau tidak normatif. Relasi subordinasi-dominasi terjadi dalam berbagai ruang sosial, ekonomi, politik bahkan budaya ini semakin kuat sehingga menjadi represi sosial dan opresi yang pada akhirnya justru semakin menguatkan menguatkan dan menggaris bawahi identitas sub-group pada kelompok-kelompok tersebut.¹⁰⁴

Mental, sikap dan perilaku yang oleh kelompok dominan disebut tidak normatif tersebut antara lain dilihat dari mental yang tidak mempunyai rasa malu, sikap malas dan tidak mau bekerja keras, tidak mempunyai motivasi hidup, sikap kasar, perilaku yang melanggar tata

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ *Ibid*

tertib termasuk mencuri, memeras/preman, mabuk, membuat gaduh, dan keributan.¹⁰⁵

Dari perspektif psikologi sosial, mental, sikap dan perilaku manusia terbentuk melalui interaksi sosialnya dengan masyarakat. Jadi semua ini bukan bawaan sejak lahir tetapi terbentuk secara sosial. Orang-orang yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya dan selalu saja kalah dalam kompetisi, dan dikucilkan dari kehidupan sosial semakin lama akan menggerogoti martabat dan harga dirinya. Mereka akan merasa marah, putus asa, kehilangan harapan dan terpuruk. Apabila kondisi ini diabaikan dan tidak mendapat intervensi dari luar maka mereka akan semakin apatis, putus asa sehingga dalam pandangan mata kelompok mayoritas akan terlihat sebagai orang-orang yang putus asa dan malas. Adapun perilaku yang dikatakan anti sosial seperti mabuk, membuat keributan, mencuri dan memeras merupakan akibat dari kondisi mental yang terus mengalami erosi, sehingga bisa menjadi agresi atau malah depresi. Orang-orang yang selalu diabaikan, diposisikan sebagai kelompok anti sosial semakin lama justru akan menginternalisasikan identitas tersebut menjadi identitas personal. Pada saatnya nanti hal ini justru akan mempersulit upaya-upaya pemulihan dan pemberdayaan.¹⁰⁶

Penanggulangan gelandangan pengemis yang telah dilakukan selama ini, setidaknya menggunakan 3 pendekatan, yaitu preventif, represif dan rehabilitatif. Namun ketiga perspektif tersebut belum mampu

¹⁰⁵ *Ibid.* hlm. 10.

¹⁰⁶ *Ibid*

memecahkan persoalan gelandangan dan pengemis. Yang lebih menonjol justru upaya represif yang cenderung mengkriminalkan sedangkan upaya rehabilitatif belum mencapai hasil yang diharapkan.¹⁰⁷

Oleh karena itu pemerintah DIY perlu merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan yang lebih efektif dan sesuai dengan perubahan pendekatan yang digunakan penyelesaian masalah kesejahteraan sosial maupun perubahan dalam birokrasi pemerintah.¹⁰⁸

B. Materi Muatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014

Terdapat beberapa materi muatan yang terkandung dalam perda nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dimana pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin dan memajukan warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan. Disamping itu gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan gelandangan dan pengemis perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ Lihat penjelasan Perda No. 1 Tahun 2014

Pada perda No. 1 Tahun 2014 diatur secara proporsional mengenai penanganan gelandangan dan pengemis pada Pasal 1 dalam ketentuan umum terdapat beberapa perincian penjelasan yang lebih lengkap untuk dapat memahami isi dari perda ini. Dalam Pasal 2 dijelaskan mengenai penanganan gelandangan dan pengemis berdasarkan pada asas, penghormatan pada martabat dan harga diri, non diskriminasi, non kekerasan, keadilan, perlindungan, kesejahteraan, pemberdayaan, dan kepastian hukum.¹¹⁰

pengertian dari asas penghormatan pada martabat dan harga diri adalah bahwa dalam penyelenggaraan penanganan Gelandangan dan Pengemis harus menggunakan pendekatan yang menghargai martabat dan harga diri dan menghindari tindakan sewenang-wenang yang merendahkan martabat manusia, pengertian dari asas non diskriminasi adalah bahwa dalam penyelenggaraan penanganan Gelandangan dan Pengemis tidak memberikan perlakuan yang berbeda atas dasar jenis kelamin, usia, kondisi fisik dan mental, asal daerah, suku, agama, ras, orientasi seksual dan aliran politik apa pun, pengertian dari asas non kekerasan adalah bahwa dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis harus dilakukan dengan cara-cara yang manusiawi, mengedepankan dialog, motivasi, persuasi dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan yang membahayakan keselamatan Gelandangan dan Pengemis, warga masyarakat lainnya maupun aparat yang sedang menjalankan tugas, pengertian dari asas

¹¹⁰*Ibid*

keadilan adalah dalam penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis harus mengedepankan aspek keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta mempertimbangkan kepentingan masyarakat, pengertian dari asas perlindungan adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis harus dilakukan untuk memberi perlindungan dan pengayoman kepada gelandangan dan pengemis sebagai kelompok masyarakat rentan serta warga masyarakat lainnya dari tindakan orang lain yang merugikan dan membahayakan diri, keluarga dan lingkungannya, pengertian dari asas kesejahteraan adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis menekankan pada perwujudan kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan dasar dan pelayanan sosial lainnya, pengertian dari asas pemberdayaan adalah penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis menekankan pada upaya pengembangan potensi dan kekuatan yang ada pada diri sendiri, keluarga dan lingkungannya serta tindakan advokasi untuk mendapatkan hak-hak-nya sebagai warga negara, dan terakhir pengertian dari asas kepastian hukum adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat, dan menjamin adanya kepastian tindakan hukum yang diberikan kepada pihak-pihak yang melanggar ketentuan hukum.¹¹¹

Pada Pasal 3 penanganan gelandangan dan pengemis bertujuan untuk mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemisan,

¹¹¹ *Ibid*

memberdayakan gelandangan dan pengemis, mengembalikan gelandangan dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat, dan menciptakan ketertiban umum. Ruang lingkup pengaturan penanganan gelandangan dan pengemis ini meliputi penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis, peran serta masyarakat, pembiayaan, larangan, ketentuan pidana dan ketentuan penyidikan.¹¹²

Dalam Pasal 5 perda ini diatur mengenai criteria gelandangan dan pengemis agar memudahkan pengumpulan data pemerintah untuk mengkuaifikasi kelompok rentan tersebut. Gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria : a. tanpa kartu tanda penduduk, b. tanpa tempat tinggal yang pasti atau tetap, c. tanpa penghasilan yang tetap, dan atau d. tanpa rencana hari depan anak-anaknya maupun dirinya. Sedangkan pengemis dalam kriterianya meliputi, a. mata pencariannya tergantung pada belaskasihan orang lain, b. berpakaian kumuh, compang camping dan tidak sewajarnya, c. berada ditenpat-tempat umum dan atau, d. memperalat sesame untuk merangsang belaskasihan orang lain.¹¹³

Kemudian, disamping mengetahui kriteria gelandangan dan pengemis pemerintah juga mengatur mengenai penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis yang terdapat pada bab 3 pasal 7 mengenai jenis-jenis penanganan yang disebut dalam perda No. 1 tahun 2014 di dalam penyelenggaraan dan prosedur penanganan

¹¹² *Ibid*

¹¹³ *Ibid*

gelandangan dan pengemis ada beberapa jenis penanganan meliputi upaya yang bersifat :¹¹⁴

1. Preventif
2. Koersif
3. Rehabilitasi dan
4. Reintegrasi sosial

Upaya preventif yang dimaksud adalah dengan melakukan pelatihan keterampilan, magang dan perluasan kesempatan kerja, setelah itu para kelompok rentan tersebut harus mendapatkan peningkatan derajat kesehatan dan fasilitas tempat tinggal serta peningkatan pendidikan. Setelah keterampilan dan keajahteraan kesehatan dan pendidikan mereka terpenuhi maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan penyuluhan dan edukasi masyarakat. Mekanisme ini dilakukan dengan cara pemberian informasi melalui baliho ditempat umum, agar kelompok rentan tersebut merasa diperhatikan.¹¹⁵

Upaya koersif yang dimaksud adalah dilakukan melalui penertiban ditempat tinggal umum agar menjadi terjangkau dalam proses penertiban, setelah dikumpulkan pemerintah memfasilitasi tempat pembinaan di rumah perlindungan sosial yang di tanggung jawabin oleh instansi satuan kerja perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid*

¹¹⁵ *Ibid*

¹¹⁶ *Ibid*

Upaya Rehabilitasi yang dimaksud adalah dilakukan melalui mekanisme motivasi dan diagnosa psikososial, perawatan dan pengasuhan, melakukan pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, mengikuti program bimbingan mental spiritual fisik sosial dan konseling psikososial.¹¹⁷

Upaya reintegrasi sosial yang dimaksud dilakukan melalui bimbingan resosialisasi dengan berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten atau kota agar dapat memulangkan kelompok rentan untuk dilakukan pembinaan lanjutan.¹¹⁸

Setelah mengkualifikasi kriteria gelandangan dan pengemis yang terdapat dalam perda No. 1 tahun 2014 maka peran masyarakat itu tidak kalah penting untuk menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis yang dapat dilakukan agar mencegah terjadinya tindakan penggelandangan dan pengemisan di lingkungan dan melaporkan kepada pemerintah daerah, kabupaten atau kota, dan atau pemerintah desa apabila mengetahui keberadaan gelandangan dan pengemis, melaksanakan dan memberikan dukungan dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial, melaksanakan upaya penjangkauan bersama-sama dengan satuan kerja perangkat daerah di bidang sosial, serta menyelenggarakan kegiatan rehabilitasi sosial sesuai dengan standar operasional prosedur.

¹¹⁷ *Ibid*

¹¹⁸ *Ibid*

C. Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Ditinjau Dari Aspek Sosiologi Hukum Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Artinya yang dilaksanakan dan diterapkan adalah kurikulum yang telah dirancang atau didesain untuk kemudian dijalankan sepenuhnya. Oleh karena itu Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang gelandangan dan pengemis sudah benar dijalankan sesuai ketentuan isi Peraturan Daerah.

Adapun jumlah gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2014 – 2017 sebagai berikut :

Tahun	2014	2015	2016	2017
Gelandangan	112	82	171	236
Pengemis	199	170	150	170
Jumlah Gelandangan dan Pengemis	311	252	321	406

Sumber : Dinas Sosial Provinsi DIY

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di DIY dapat dikatakan meningkat. Namun

data tersebut hanyalah data gelandangan dan pengemis yang terjaring saja, yang tidak atau belum terjaring mungkin jumlahnya lebih banyak.

“Sebenarnya sudah ada Pemberian informasi yang dilakukan oleh pihak kami dengan membuat papan larangan ditempat umum yang berisikan larangan memberikan uang atau barang-barang kepada gelandangan dan pengemis, serta melalui media elektronika”.¹¹⁹

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Dinas Sosial DIY sudah menerapkan upaya preventif yang merupakan bentuk dari sosialisasi Perda DIY No.1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Bentuk sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial DIY hanya menjadi hiasan belaka. Lantaran pengguna jalan masih sering memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis, maka keberadaan gelandangan dan pengemis ini masih sering saja dijumpai di sejumlah sudut DIY. Padahal pesan yang ada di papan larangan tersebut menyebutkan adanya ancaman hukuman denda dan bahkan pidana kepada siapapun yang memberikan santunan kepada gelandangan dan pengemis di jalan, Hukuman denda dan bahkan pidana ini tak hanya berlaku bagi para pemberi saja, namun juga menyasar kepada siapa saja yang terbukti melakukan aktivitas pengelandangan dan pengemisan. “Apabila masyarakat memberikan sesuatu pada gelandangan dan pengemis juga

¹¹⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

didenda, maka masyarakat akan berpikir dua kali apabila hendak memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis”.¹²⁰

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa adanya sanksi hukum kepada masyarakat yang mau memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis sesuai dengan isi pasal 24 ayat 5 di dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gelandangan dan Pengemis yang berbunyi : Setiap orang yang melanggar ketentuan memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemisdi tempat umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

Adanya ketidakpatuhan baik dari masyarakat umum maupun para gelandangan dan pengemis itu sendiri. Sebagian masyarakat tidak mempedulikan adanya perda ini, meskipun pada dasarnya mereka tahu akan eksistensi dan resiko apabila melanggar perda ini.”Sampai sekarang belum ada dikenai sanksi denda atau hukuman penjara baik pada gelandangan dan pengemis maupun si pemberi”.¹²¹

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa belum optimalnya penerapan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang gelandangan dan pengemis mengenai sanksi hukum kepada gelandangan, pengemis dan pemberi. Namun hasil observasi yang saya lakukan di

¹²⁰Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018

¹²¹ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

jalanan masih banyak gelandangan dan pengemis berkeliaran di lampu-lampu merah maupun masih ada juga masyarakat yang memberikan sejumlah uang, Padahal sudah ada papan larangan memberikan sesuatu kepada gelandangan dan pengemis.

Apabila masyarakat masih melanggar dan memberikan sesuatu kepada para gelandangan dan pengemis, tentu akan memicu semakin bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di DIY.

Adapun aspek-aspek dibidang hukum yang penting bagi pengembangan pengertian sosiologi menurut Soerjono Soekanto peranan hukum sebagai alat pengubah masyarakat meliputi :¹²²

1. Pengadilan

Pengadilan merupakan suatu lembaga yang memiliki fungsi bagi kehidupan manusia untuk menyelesaikan masalah yang tidak dapat diselesaikan secara kekeluargaan atau secara musyawarah.

2. Tertinggalnya Hukum di Belakang Perubahan-perubahan Sosial dalam Masyarakat

Dalam setiap masyarakat akan dijumpai suatu perbedaan antara pola-pola perilaku berlaku dalam masyarakat dengan pola-pola perilaku yang dikehendaki oleh kaidah-kaidah hukum. Kaidah-kaidah hukum diciptakan oleh masyarakat dengan tujuan untuk menciptakan situasi tertentu yang dikehendaki oleh masyarakat yang bersangkutan. Sementara itu kehidupan masyarakat sendiri selalu mengalami

¹²²<http://repository.ut.ac.id/4665/1/SOSI4416-M1.pdf>, Pengertian Dasar Sosiologi Hukum, Ruang Lingkup, dan Aspek-aspek Hukum, diakses pada tanggal 22 Desember 2018.

perubahan, dan mengingat hukum juga dibuat manusia berdasar kebutuhan-kebutuhannya, maka biasanya hukum baru terpikir setelah kebutuhan itu ada, jadi akibatnya hukum selalu ketinggalan.

3. Difusi Hukum dan Pelembagaannya

Hukum yang tercipta dalam suatu masyarakat, akan diusahakan, untuk disosialisasikan, namun demikian prcepatan sosialisasi hukum itu tidaklah selalu sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Itu pun masih dipengaruhi pula oleh tingkat kecerdasan anggota masyarakat dalam upaya memahaminya. Ada anggota masyarakat yang cepat tanggap, tapi ada pula yang lambat, ada anggota masyarakat yang tanggap dan berusaha mengomunikasikan serta mensosialisasikannya terhadap anggota masyarakat yang lain, sehingga terjadi difusi hukum, namun tidak jarang pula proses sosialisasi dan difusi itu terjadi sangat lambat di saat mereka mrasa ada peraturan atau hukum baru yang perlu dipadukan.

4. Hubungan antara penegak atau pelaksana hukum

Di Indonesia dikenal beberapa aparat penegak atau pelaksana hukum, seperti misalnya : Hakim, Jaksa, Polisi dan lain-lain, yang masing-masing memiliki fungsi-fungsinya. Di antara mereka itu sudah barang tentu perlu sekali untuk saling menjalin interaksi secara berkesinambungan, agar diperoleh suatu persepsi yang sama dalam menangani suatu kasus. Pengamatan tentang: Sampai seberapa jauh jalinan interaksi di antara mereka terjadi, belumlah banyak dilakukan.

5. Masalah Keadilan

Konsep keadilan seringkali dipahami secara berbeda antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lain atau antara aparat penegak hukum yang satu dengan yang lain. Ada yang menganggap bahwa adil itu apabila setiap anggota masyarakat mendapatkan hak dan kewajiban yang sama, sementara anggota masyarakat yang lain dan demikian juga menurut apa yang tercantum dalam GBHN, bahwa adil itu adalah memberikan hak dan kewajiban terhadap anggota masyarakat sesuai dengan bobot daya baktinya terhadap negara dan bangsa. Perbedaan persepsi ini sering membuat kewibawaan hukum menjadi menurun.

Dari penjelasan di atas bahwa peran hukum sebagai alat dalam mengatasi gelandangan dan pengemis sangat diperlukan terutama di Daerah Istimewa Yogyakarta, secara Sosiologis gelandangan pengemis dapat dilihat sebagai fenomena perubahan sosial masyarakat. Tindakan menggelandang dan mengemis merupakan fakta sosial modern yang dikenal sejak adanya pengembangan wilayah dan pembangunan. Tekanan perkembangan penduduk dan pertumbuhan wilayah kota mendorong warga masyarakat berupaya meningkatkan kehidupan yang lebih baik ke wilayah perkotaan (urbanisasi) yang kelihatannya mempunyai cukup banyak peluang. Sejarah pertumbuhan perkotaan banyak ditopang oleh komunitas urban yang menjadi penyangga kehidupan warga kota. Dalam proses

interaksi yang terus berlangsung di tempat yang baru, warga dari pedesaan banyak yang kalah dan terpinggirkan dan akhirnya menjadi kembali menjadi warga miskin dan marginal di wilayah perkotaan. Peluang kerja baru mensyaratkan adanya pendidikan dan keterampilan, sementara banyak kaum urban yang belum mempunyai pendidikan dan keterampilan yang memadai sehingga kalah berkompetisi dalam mencari peluang kerja. Apabila pelayanan publik di perkotaan tidak mampu menjangkau para kaum urban maka pada akhirnya mereka akan menjadi warga miskin perkotaan, bahkan menjadi gelandangan dan pengemis. Komunitas ini lahir sebagai residu dari perkembangan kota.¹²³

Lahirnya Peraturan daerah istimewa Yogyakarta diinspirasi dan dilandasi oleh filosofi Jawa, khususnya filosofi yang bersumber dari budaya Yogyakarta. Filosofi tersebut secara eksplisit ditulis dalam RPJP Propinsi DIY, yaitu **Hamemayu Hayuning Bawana**. Filosofi ini dijadikan cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta yang berkelanjutan berdasarkan nilai budaya masyarakat yang **gemah ripah loh jinawi, ayom, ayem, tata, titi tentrem, kerta raharja**. (RPJM Propinsi DIY, 2009-2013).¹²⁴

Hamemayu Hayuning Bawana mengandung makna sebagai kewajiban melindungi, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat dari pada

¹²³ Naskah Akademik Peraturan Daerah DIY Tentang Gelandangan dan Pengemis. Hlm. 8

¹²⁴ *Ibid*, Hlm. 11

memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh peri kehidupan baik dalam skala kecil (keluarga), ataupun masyarakat dan lingkungan hidupnya, dengan mengutamakan darma bakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri.¹²⁵

Filosofi tersebut sebenarnya sangat kompatibel dengan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya bagi kelompok gelandangan dan pengemis. Panggilan untuk melayani, melindungi, memberi ketenteraman dan mensejahterakan adalah sejalan dengan misi pengaturan, perlindungan dan pemenuhan hak bagi komunitas gelandangan dan pengemis. Kesejahteraan material dengan kesejahteraan spiritual mengandaikan tidak adanya warga Yogyakarta yang terabaikan, terlantar, tertinggal atau diperlakukan berbeda dan luput dari perhatian para penyelenggara pemerintahan.¹²⁶

Peraturan Daerah mengenai pelayanan bagi kelompok gelandangan dan pengemis nantinya dilandasi oleh filosofi tersebut, sekaligus sebagai instrument teknis untuk mewujudkan masyarakat Yogyakarta yang gemah **ripah loh jinawi, ayom, ayem, tata, titi tentrem, kerta raharja**. Peraturan daerah diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada gelandangan dan pengemis.¹²⁷

Visi pemerintah Propinsi DIY yang ingin menjadi pemerintahan yang katalistik (RPJM Propinsi DIY, 2009-2013) juga akan terwujud

¹²⁵ *Ibid*

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 12.

ketika Pemerintah mengakomodasi kepentingan dan hak-hak dari berbagai komponen warga masyarakat, termasuk komunitas gelandangan pengemis. Pemerintahan yang katalistik esensinya adalah pemerintahan yang menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan rakyatnya. Watak atau karakter yang kemudian dibangun adalah karakter yang populis, yang mempunyai komitmen penuh terhadap kepentingan warga masyarakatnya.¹²⁸

Pertimbangan terakhir yang mungkin paling mendasar adalah bahwa Perda ini di susun tidak lain sebagai upaya meningkatkan harkat dan martabat kaum gelandangan dan pengemis ke posisi yang layak sebagai manusia seutuhnya dan memiliki peran di dalam kehidupan sosial kemasyarakatan sebagaimana warga Yogyakarta lainnya. Pemulihan hak dan martabat ini merupakan asas dan tujuan mendasar yang menjadi acuan bagi pasal-pasal dalam Perda.¹²⁹

D. Faktor-Faktor Yang Berperan Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di DIY

1. Faktor- Faktor Pendukung Yang Berperan Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di DIY

Sejak ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 sebagai landasan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah DIY dalam hal meminimalisir jumlah gelandangan dan pengemis yang beroperasi dan

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 13.

¹²⁹ *Ibid*

beraktivitas di tempat-tempat umum, ada beberapa hal yang mendukung dijalkannya peraturan tersebut. Beberapa diantaranya yaitu:

a. Adanya Regulasi (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014)

Berbicara tentang masalah faktor yang mendukung keinginan pemerintah DIY untuk meminimalisir jumlah gelandangan dan pengemis yang berkeliaran atau yang melakukan aktivitas di jalan maupun di tempat-tempat umum yang ada di DIY. Sulitnya mengatasi permasalahan tersebut tidaklah mudah. Pasalnya sejumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring dalam razia yang kemudian dimasukkan dalam tempat tertentu untuk diberikan pembinaan dan keterampilan lainnya, tidak bisa menjamin mereka untuk tidak akan kembali lagi ke jalan. “Pemerintah DIY sejak tahun 2014 sudah membuat suatu regulasi atau aturan dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur secara khusus tentang gelandangan dan pengemis di DIY. Dimana tujuan utama dari pembuatan aturan tersebut yaitu sebagai alat (dasar hukum) yang dipakai dalam meminimalisir atau mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di DIY dengan cara memberikan pembinaan sebagai mana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa mereka yang telah mendapatkan pembinaan tidak lagi berprofesi sebagai gelandangan atau pengemis yang berkeliaran di tempat-tempat umum, tetapi mereka telah memiliki kemampuan atau

skill untuk mengembangkan potensi atau bakat yang dia miliknya setelah diberdayakan”.¹³⁰

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa Dinas Sosial DIY melakukan upaya pembinaan kepada gelandangan dan pengemis agar memiliki keterampilan yang digunakan untuk mencari nafkah dan tidak kembali lagi kejalanan.

b. Terjalannya kerjasama antara Pemerintah DIY dan perusahaan swasta

Sejak ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014, Pemerintah DIY melalui Dinas Sosial DIY yang telah menjalin kerjasama dengan perusahaan swasta dan instansi yang terkait sudah menjadi tanggung jawab untuk melakukan pengadaan yang lebih memadai dalam membina anak jalanan ini. Hal ini secara jelas sudah disepakati bersama antara Pemerintah DIY melalui Dinas Sosial DIY bekerja sama dengan beberapa instansi-instansi yang terkait dengan menandatangani MOU (*Memories Of Understanding*). Dimana MOU tersebut merupakan dasar atau sebuah kontrak kerja sama untuk pengadaan stimulant peratalan kerja dan pelatihan keterampilan gelandangan dan pengemis yang sudah menguasai materi yang telah diberikan saat mereka berada dipanti rehabilitasi. “Kami juga telah membuat kerja sama dengan lembaga sosial lainnya untuk diberikan rehabilitasi agar mereka yang terjaring seperti gelandangan dan

¹³⁰Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

pengemis tidak turun ke jalan lagi mengganggu kepentingan umum”¹³¹.

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa adanya kerjasama antara Dinas sosial dengan Lembaga sosial. Hasil dari kerjasama tersebut telah memberikan dampak positif bagi mereka yang terjaring dan telah ditempatkan di beberapa perusahaan swasta yang berada di DIY. Mereka yang telah di tempatkan di perusahaan-perusahaan swasta diberi upah atau gaji sesuai dengan pekerjaan atau profesi yang dimilikinya serta sesuai dengan jenjang karir dalam perusahaan tersebut.

- c. Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina gelandangan dan pengemis di DIY

Walaupun isi suatu kebijakan sudah baik dan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsiten, tetapi bila sumber daya kurang memahami dan kurang melaksanakan, implementasi dari suatu kebijakan tidak akan berjalan efektif. Implementasi dari suatu kebijakan memerlukan dukungan baik sumber daya manusia , maupun sumber daya non-manusia , Karenanya manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam menjalankan suatu kebijakan. Tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

- d. Tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan gelandangan dan pengemis di DIY

¹³¹ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

Suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik jika sarana dan prasarananya yang menunjang terealisasinya peraturan daerah tersebut tersedia. Seperti halnya juga dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014, sarana dan prasarana sangatlah dibutuhkan karena dalam membina gelandangan dan pengemis, disamping aparatur pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial DIY dibutuhkan pula sarana seperti rumah singgah, posko-posko pemantauan gelandangan dan pengemis, dan beberapa prasarana di panti rehab sebagai upaya pemberdayaan gelandangan dan pengemis tersebut. “Saya sudah menjadi pengemis 5 tahun dan saya pernah terjaring razia oleh satpol PP, setelah itu saya diserahkan ke Dinas Sosial, Dinas Sosial memberikan tawaran untuk melakukan pembinaan, tapi saya tidak mau karena tidak mau pisah dengan keluarga”.¹³²

Dalam memenuhi semua kebutuhan tersebut dalam memberikan sarana dan prasarana, Pemerintah DIY menjalin kerja sama dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Dinas Sosial DIY, Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja), dan Polisi. Adanya sarana dan prasarana program pembinaan gelandangan dan pengemis berjalan dengan baik dan lancar. “Dalam membina gelandangan dan pengemis selama ini memfasilitasinya dengan tersedianya sarana dan

¹³² Hasil wawancara dengan Ibu Asih, 29 tahun, Pengemis DIY, tanggal 1 desember 2018

prasarana dan semuanya itu disediakan atas kerjasama dengan Dinas DIY, LSM, Satpol PP, dan Polisi”.¹³³

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa sarana dan prasarana yang disediakan untuk memperdayakan gelandangan dan pengemis sudah ada, namun kembali lagi kepada gelandangan dan pengemis itu sendiri apakah mereka mau diberdayakan oleh Dinas Sosial DIY.

e. Anggaran Yang Memadai

Mengenai anggaran yang merupakan faktor pendukung dari program pembinaan gelandangan dan pengemis di DIY, pihak Dinas Sosial DIY tidak mengalami hambatan. “Meskipun anggaran merupakan hal yang sangat krusial untuk mengembangkan suatu program, tetapi tidak bagi Dinas Sosial DIY. Anggaran yang didapat dari Dinas Sosial DIY diperoleh dari pusat”.¹³⁴

Dari Hasil wawancara diatas dapat disimpulkan anggaran dalam melaksanakan penanganan gelandangan dan pengemis Dinas Sosial tidak mengalami hambatan.

2. Faktor-Faktor Penghambat Yang Berperan Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di DIY

Selain faktor-faktor yang bersifat mendukung terjalannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 ada pula faktor-faktor yang sifatnya

¹³³ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

¹³⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

penghambat implementasi dari jalannya kebijakan daerah tersebut.

Beberapa diantaranya yaitu:

a. Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi

Kota metropolitan seperti DIY tidak terlepas dari yang namanya modernisasi, industrialisasi, dan urbanisasi. Ketiga faktor tersebut biasanya merupakan faktor penghambat dari jalannya suatu aturan. Modernisasi menyebabkan laju informasi dan komunikasi kian tahun semakin pesat. Tidak heran orang-orang pada berlomba untuk mendapatkan sesuatu yang mereka inginkan segera. Modernisasi menyebabkan kehidupan semakin hari kian modern saja. Dampak dari modernisasi menyebabkan DIY menjadi kota dunia dan orang-orang yang dianggap marginal harus terpinggirkan. Kedua yaitu, industrialisasi yang mengakibatkan pekerjaan kalangan dari usaha kecil menengah semakin tergeser saja. Kemajuan industrialisasi di DIY menyebabkan kota ini semakin berkembang, dan masalah pun muncul seiring dengan berkembangnya dunia perindustrian di DIY Selain dua hal tersebut diatas, urbanisasi juga merupakan salah satu faktor penghambat.

Dimana urbanisasi penyebab dari laju pergeseran penduduk dari desa ke kota. Karena semakin banyaknya penduduk yang menggagap kota merupakan sumber pekerjaan yang layak, maka tidak heran banyak masyarakat desa mencari pekerjaan di kota.”Saya dari kampung kesini ingin mencari kerja, tetapi setelah di kota ternyata

lebih sulit untuk mendapatkan pekerjaan, apalagi saya tidak punya modal keterampilan dan pendidikan rendah”.¹³⁵

Hasil dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa urbanisasi dari desa kekota untuk mencari pekerjaan tetapi tidak memiliki keterampilan dan pendidikan rendah akibatnya terpaksa mengemis agar bisa memenuhi kebutuhan setiap hari.

Hal ini adalah merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan berkembang pesatnya jumlah pengangguran yang berpotensi untuk menjadi gelandangan dan pengemis yang kemudian beroperasi atau yang beraktivitas di DIY akibat modernisasi, industrialisasi serta urbanisasi yang berjalan sangat pesat. Hal tersebut mengakibatkan keadaan kota yang secara langsung mengundang masyarakat miskin semakin tergusur dengan kebodohan akan ketidaktahuan mengenai ketiga hal tersebut diatas. “Kota yang padat akan penduduknya dan masyarakat miskin menjadi faktor penyebab banyak keluarga yang bermasalah, adanya anak yang kekurangan gizi, kurang perhatian, kurang pendidikan, kurang kasih sayang dan kehangatan jiwa, serta kehilangan hak untuk bermain, bergembira, bermasyarakat, dan hidup merdeka, atau bahkan mengakibatkan anak-anak dianiaya batin, fisik, dan seksual oleh keluarga, teman, orang lain lebih dewasa”.¹³⁶

¹³⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Widodo, 34 tahun, Pengemis DIY, tanggal 20 desember 2018

¹³⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018

Hasil dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa kota yang penduduknya padat dan masyarakatnya miskin akan berpengaruh kepada kehidupan keluarga dan akibatnya mencari nafkah dengan mengemis.

b. Kemiskinan

“Kemiskinan merupakan faktor utama dari penyebab adanya gelandangan dan pengemis di DIY”.¹³⁷ Kemiskinan sendiri identik dengan kebodohan dan rentannya masalah ekonomi tergantung dari garis kemiskinan. Kita ketahui krisis ekonomi yang sedang melanda Indonesia sejak Tahun 1997 yang ditandai dengan terjadinya krisis moneter hingga berlakunya kebijakan menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM) awal maret 2005, mengakibatkan banyak terjadinya peningkatan jumlah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Masalah kemiskinan memang kerap kali menimpa bangsa Indonesia yang biasa di sebut dengan Negara berkembang. Tidak dipungkiri lagi kemiskinan melekat dengan Negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia. Kemiskinan identik dengan gelandangan, pengemis dan anak-anak di jalanan, karena mereka tidak mempunyai kehidupan yang layak dan biaya yang tidak dapat mencukupi kebutuhannya dalam satu hari saja. Karena mereka miskin, mereka banyak meminta-minta di jalan hanya untuk mendapatkan hasil dan bisa memenuhi kebutuhannya pada hari itu juga. Pemerintah dari tahun ke tahun sudah

¹³⁷Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018

mengetahui hal ini, bukan berarti pemerintah tidak bisa ambil tindakan, hanya saja pemerintah tidak cukup kuat mempunyai landasan hukum yang kuat untuk meminimalisir keberadaan gelandangan dan pengemis yang meresahkan masyarakat di sekitarnya. “Selama ini yang menjadi penghambat kami dalam melakukan peminimalisiran jumlah gelandangan dan pengemis yang berada dan beroperasi di tempat-tempat umum yang ada di DIY yaitu, masalah kemiskinan yang mengerogoti masyarakat DIY khususnya masyarakat kalangan bawah. Inilah yang susah untuk dipecahkan bagaimana cara untuk mengentaskan permasalahan ini”.¹³⁸

Hasil dari wawancara di atas data diketahui bahwa kemiskinan merupakan faktor terjadinya gelandangan dan pengemis.

c. Perubahan sosial

Dalam masyarakat, perubahan sosial merupakan perubahan pada segi struktur sosial dan hubungan sosial. Perubahan sosial diartikan sebagai suatu proses yang berlangsung dalam struktur dan fungsi suatu sistem sosial. Diartikan pula sebagai segala yang berlaku dalam suatu jangka waktu, pada peranan institusi atau hal lainnya yang meliputi struktur sosial, termasuk kemunculan dan kemusnahannya. Perubahan sosial juga berarti perubahan dalam hubungan interaksi antar orang, organisasi atau komunitas. Penjelasan di atas memperlihatkan perubahan sosial adalah suatu kondisi yang bisa terjadi di semua lini,

¹³⁸Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

sebagai akibat adanya pergeseran/perubahan dalam masyarakat, dengan norma, sistem nilai, kebiasaan, pola interaksi, pola komunikasi, struktur dan hal-hal lain yang ada di dalamnya, yang turut berubah seiring dengan perubahan yang terjadi.” Karakter gelandangan dan pengemis itu berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya, mereka juga dari satu kota pindah ke kota yang lain”.¹³⁹

Hasil dari wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa karakter gelandangan dan pengemis berbeda-beda, tidak sama. Maka dari itu sulitnya untuk mengetahui setiap karakter gelandangan dan pengemis dan harus digali lebih dalam dulu karakter gelandangan dan pengemis tersebut.

d. Kondisi sosial

Fenomena merebaknya gelandangan dan pengemis di Indonesia merupakan persoalan sosial yang kompleks. Hidup di jalanan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak memiliki masa depan yang jelas, dimana keberadaan mereka seringkali menjadi ”masalah” bagi banyak pihak keluarga, masyarakat dan negara. Kondisi keluarga yang kurang menyebabkan banyaknya gelandangan dan pengemis tidak mendapat kehidupan yang layak. “Mereka pun turun ke jalan entah itu disuruh

¹³⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018

oleh orang atau untuk mencari rezeki untuk menghidupi keluarganya”.¹⁴⁰

Hasil dari wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa alasan gelandangan dan pengemis turun ke jalan untuk mengemis apakah karena disuruh atau kondisi sosial.

Kondisi keluarga dan lingkungan sangat mempengaruhi gelandangan dan pengemis jalanan tersebut. Kedua hal itu harusnya menjadi pondasi yang kuat dalam mengarungi kerasnya persaingan di DIY yang semakin hari kian modern saja, tetapi tidak untuk gelandangan dan pengemis, mereka yang beraktivitas di jalanan hanya memikirkan bagaimana mencukupi kebutuhan mereka pada hari itu saja. Namun, perhatian terhadap nasib gelandangan dan pengemis tampaknya belum begitu besar, padahal mereka adalah saudara kita, mereka juga adalah amanah Tuhan Yang Maha Esa yang harus dilindungi, dijamin hak-haknya, sehingga menjadi manusia yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah. “Kondisi lingkungan terutama orang sekitarnya ikut berperan dalam menentukan masa depan para gelandangan dan pengemis”.¹⁴¹

Hasil dari wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa lingkungan dan orang sekitar berperan penting dalam menentukan gelandangan dan pengemis, seperti halnya ikut-ikutan teman mengemis.

¹⁴⁰Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018

Bab IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi peraturan daerah istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY maka Dinas Sosial DIY telah berupaya melakukan kegiatan sesuai isi yang ada di dalam perda yang berupa upaya preventif, upaya koersif, upaya rehabilitasi dan upaya reintegrasi sosial. Peran hukum sebagai alat dalam mengatasi gelandangan dan pengemis sangat diperlukan terutama di Daerah Istimewa Yogyakarta, secara Sosiologis gelandangan pengemis dapat dilihat sebagai fenomena perubahan sosial masyarakat. Peran masyarakat dalam menerapkan peraturan ini sangat diperlukan agar tidak ada lagi terjadi pengelandangan dan pengemisan di DIY, seperti halnya tidak memberikan sesuatu kepada gelandangan dan pengemis apabila mau memberi sesuatu langsung kepanti-panti yang menampung gelandangan dan pengemis di DIY.
2. Faktor pendukung dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Adanya Regulasi (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014), Terjalinnnya kerjasama antara Pemerintah DIY dan perusahaan swasta, Tersedianya sumber daya

yang memadai untuk membina gelandangan dan pengemis di DIY, Tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan gelandangan dan pengemis di DIY dan Anggaran Yang Memadai. Sedangkan faktor penghambat yaitu Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi, Kemiskinan, Perubahan sosial dan Kondisi sosial.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Dinas sosial DIY harus membuat program peningkatan kesadaran masyarakat. Aktivitas program ini untuk memberitahukan kepada semua masyarakat bahwa adanya larangan peraturan daerah memberikan sesuatu kepada gelandangan dan pengemis. Serta menyarankan masyarakat yang mau memberikan sesuatu alangkah baiknya ke panti-panti sosial. Kegiatan ini dapat berupa penerbitan bulletin, poster, buku-buku, iklan layanan masyarakat di TV. Diharapkan bisa memberikan kesadaran penuh kepada masyarakat agar tidak memberikan sesuatu lagi ke gelandangan dan pengemis.
2. Penerapan regulasi (peraturan daerah nomor 1 tahun 2014) juga harus mampu melindungi hak rakyat kecil. Apabila kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi maka akan

mengurangi keinginan masyarakat untuk menjadi gelandangan
dan pengemi

DAFTAR PUSTAKA

Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, disampaikan dalam Pidato pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992.

Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.

Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial, 2013.

Sajipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publising, Yogyakarta, 2010.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Satjipto rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Jakarta, 2003.

Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publising, Yogyakarta, 2009.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajaeali Pers, Jakarta, 2010.

Bagir Manan, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun Ke XX No.241 November 2005.

Jimy asshiddiqe, "*Penegakan Hukum*" dalam [http://jimly.com/makalah/nama file/ 56/ penegakan hukum.pdf](http://jimly.com/makalah/nama%20file/56/penegakan%20hukum.pdf)

Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005.

www. gapri.org, Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gapri/Oxfam, Jakarta, 2003, diakses Pada Tanggal 18 Oktober 2016.

Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum kolonial Ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis.

Naskah Akademik Peraturan Daerah DIY Tentang Gelandangan dan Pengemis.

Hasil wawancara dengan Bapak Ir. Baried Wibawa KASI Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza Dinas Sosial DIY, tanggal 29 Oktober 2018.

Hasil wawancara dengan Bapak Chabib Wibowo Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, tanggal 13 November 2018.

Hasil wawancara dengan Ibu Widodo, 34 tahun, Pengemis DIY, tanggal 20 Desember 2018.

Hasil wawancara dengan Ibu Asih, 29 tahun, Pengemis DIY, tanggal 1 Desember 2018.

<https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>, Hukum Meminta-minta (Mengemis) Dalam Syariat Islam, diakses pada tanggal 18 Februari 2018.

<https://anaksholeh.net/bolehkah-memenjarakan-pengemis-dan-gelandangan>, Kriminalisasi Pengemis dan Gelandangan, diakses pada tanggal 18 Februari 2018.